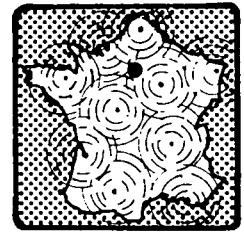
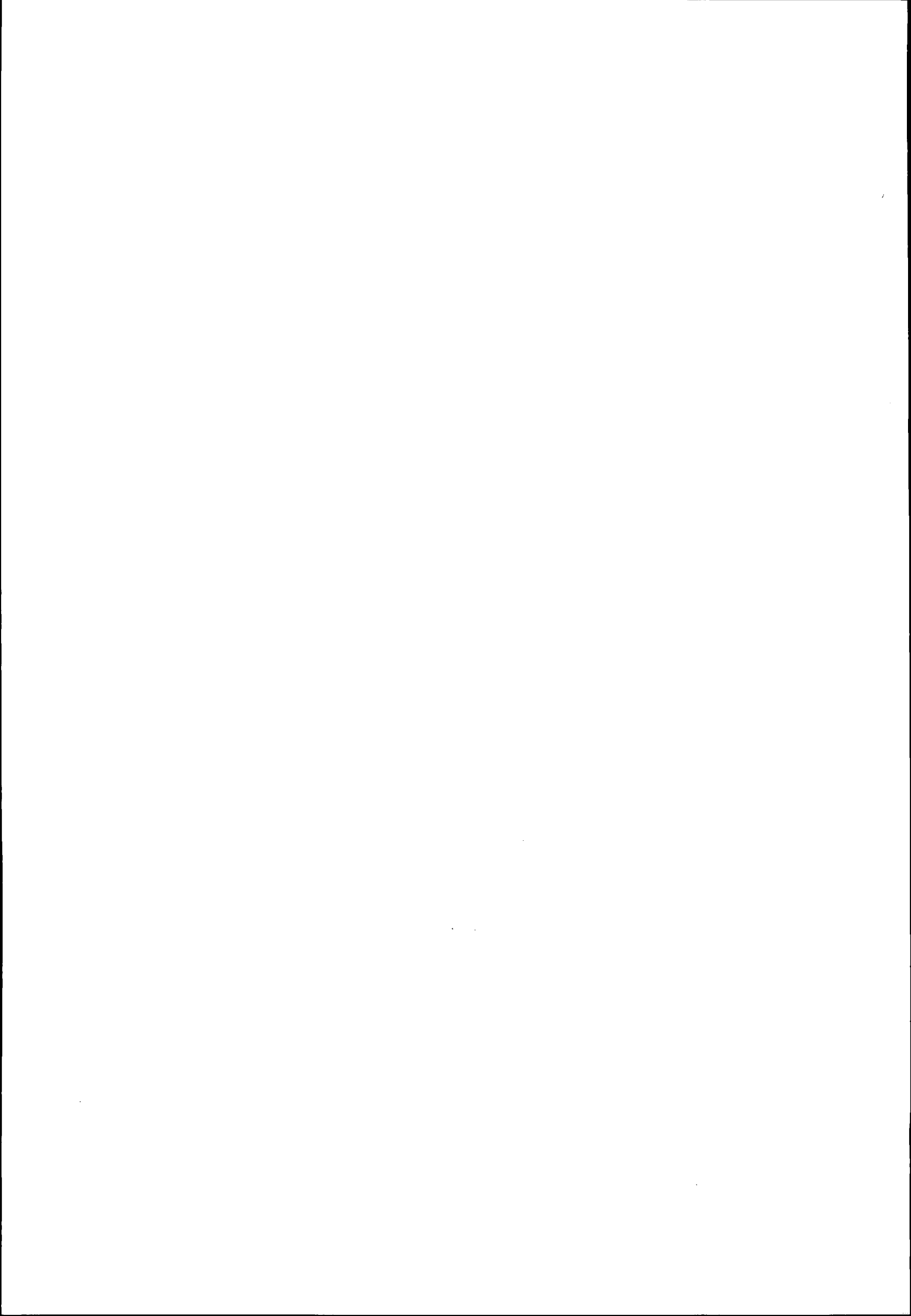


DOSSIER IV



**Planification régionale
et locale
du développement
socio-économique**





La dimension régionale de la planification

De la régionalisation du plan à la décentralisation de la planification

Dans la phase de reconstruction de l'après-guerre, la nécessité du développement régional s'est d'abord traduite par des programmes de grands aménagements décidés par le pouvoir central, dont la mission première est dans certaines régions d'équiper le territoire et de dynamiser la vie économique.

Le démarrage du processus de croissance s'accompagne d'une floraison d'initiatives locales pour promouvoir les intérêts socio-économiques régionaux ou locaux : centres de productivité, comités d'aménagement et de mise en valeur. Les Comités Régionaux d'Expansion Economique institutionnalisent le cadre d'intervention des divers groupements d'agents locaux au moment où la politique de décentralisation industrielle (1955) est mise en places. Les régions aspirent à revendiquer leur participation au processus d'expansion nationale. Dans cette perspective, le CELIB (Comité d'Etude et de Liaison des Intérêts Bretons) élabore dès 1952 les principales orientations du "plan breton" dont les principes directeurs sont entérinés au niveau national dans le premier programme d'action régional. Les instances nationales de planification marquent de cette manière la nécessaire liaison entre les programmes régionaux et le plan national.

La planification qui oriente les investissements sectoriellement développe à ses débuts dans une logique nationale et macro-économique parallèlement aux programmes d'équipements régionaux. Progressivement les deux démarches économiques et spatiales se rapprocheront.

1955-1965 : des plans d'expansion économique assortis d'enveloppes régionales

Les programmes d'action régionale

La première manifestation d'une planification régionale se traduit à partir de 1955 par l'élaboration de programmes d'action régionale. Ceux-ci sont destinés à compléter le plan de modernisation et d'équipement (1) du pays et à corriger les déséquilibres spatiaux. Ils visent à mieux coordonner l'action des services d'Etat dans les régions à partir d'une évaluation de leurs besoins futurs. Leur stratégie est ambitieuse ; leur procédure

d'élaboration est essentiellement verticale. Un avant-projet de programme, conçu par le Commissariat Général du Plan (1), et comportant des chapitres sectoriels, est envoyé au niveau régional pour consultation, auprès de l'autorité préfectorale. Sur le terrain et selon les régions, la concertation a pu atteindre le niveau départemental (Alsace) ou tenir compte des avis de groupements d'intérêts locaux, tels que les comités d'expansion économique et les sociétés de développement régional. Mais ces instances ne peuvent que donner des avis techniques sans participer à l'élaboration même de l'avant-projet de plan.

Les tranches opératoires

Abandonnant en partie les objectifs des programmes d'action régionale, le IV^e Plan (1961-65) engage une procédure dite de "tranches opératoires" et tente une première quantification des objectifs régionaux destinée à permettre une "nationalisation des plans régionaux" (2). Cette procédure consiste à élaborer un catalogue de programmes d'investissements publics à exécuter dans la région pendant les années d'application du plan, et en conformité avec celui-ci. Elle procède à une distinction importante entre régions nécessitant une politique "d'accompagnement", devant connaître une expansion naturelle et bénéficier en conséquence d'infrastructures indispensables, et régions nécessitant "une politique d'entraînement", moins favorisées, et sur lesquelles l'Etat estime devoir entreprendre des politiques structurelles plus globales et de grande envergure.

Toutefois les données quantitatives programmées n'impliquent pas des engagements budgétaires : il s'agit simplement d'une prévision, comportant des indications sur le mode de financement et les ressources utilisées.

Les décrets de 1964

L'échelon régional de la procédure de planification est tout d'abord constitué par la circonscription d'action régionale, issue des régions de programme de 1956, qui ne dispose que d'une faculté d'étude et de proposition. Les décrets de 1964 donnent une nouvelle importance à l'échelon régional : l'IGAME (Inspecteur Général de l'administration en mission extraordinaire au chef-lieu de région) devient préfet et reçoit des attributions permanentes pour la mise en oeuvre du plan et des programmes. La réforme de 1964 annonce une déconcentration des pouvoirs de l'Etat en matière de développement économique tout en associant les forces socio-économiques locales à l'élaboration de la politique régionale

**1965-1980 :
l'émergence progressive
d'une dimension territoriale.**

Les tranches régionales

Le Ve Plan intègre des données territoriales dans ses objectifs grâce aux travaux de la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire (1963) tout en s'appuyant sur la DATAR (créée en 1963) et sur les nouvelles instances exécutives et consultatives (Conférences Administrative Régionale CAR, Commission de Développement Economique Régional CODER) mises en place dans les régions par les décrets de 1964. Aux tranches opératoires du IVe Plan succèdent des "tranches régionales" élaborées par le préfet de région. Ces dernières se définissent comme étant la projection géographique, au niveau des régions, des prévisions de population et de production ainsi que des objectifs prévus en matière d'investissements publics par le Plan. Le préfet établit la tranche régionale sur la base d'informations et de propositions transmises par les préfets de département et les chefs des services administratifs régionaux. Il en assure ensuite le suivi de l'exécution et adresse chaque année au Premier Ministre un rapport devant servir à la préparation des documents annuels du Plan et de la DATAR. Celle-ci est chargée d'établir au niveau central la cohérence des objectifs régionaux du plan national. La tranche régionale du plan comprend des programmes d'investissements publics classés en trois catégories : national, régional, départemental. Pour les investissements à caractère régional, le préfet de région peut peser sur la décision en proposant, après avis de la Conférence administrative régionale, un ordre de priorité : les autorisations de programme qui lui sont déléguées globalement peuvent concorder avec l'ordre de priorité qu'il a proposé ; pour des opérations individualisées, les autorisations de programme lui sont attribuées pour simple transmission aux services chargés de la réalisation.

Si le préfet de région élabore la tranche régionale du plan, il ne peut en assurer le suivi et l'exécution que pour le compte de l'Etat et des autres collectivités territoriales (départements). La commission de développement économique régionale, composée des élus locaux et de représentants des forces socio-économiques régionales, ne peut qu'émettre un avis tant sur les aspects régionaux du plan national que sur la tranche régionale elle-même. Cette institution laisse aux comités d'expansion les missions d'étude, d'animation et d'impulsion. Les modes d'intervention de chacun des partenaires régionaux (élaboration : préfet ; consultation : CAR, CODER) n'infléchissent donc pas la logique d'exécution des tranches régionales, qui demeure verticale.

Dans le même temps, la politique nationale d'aménagement du territoire poursuit ses objectifs généraux d'équipement régional et d'intervention sur les zones agricoles fragiles ou sur les zones industrielles à convertir.

*Les Programmes Régionaux
de Développement et d'Équipement*

Les Programmes Régionaux de Développement et d'Équipement (PRDE) du VIe Plan (1970-1975) constituent une étape supplémentaire dans la répartition

régionale des investissements de l'Etat. Ils institutionnalisent une demande collective locale et régionale de plus en plus forte. La loi du 5 juillet 1972 instituant l'Établissement Public Régional (EPR) à compétences spécialisées coïncide avec la mise en oeuvre effective du VIe Plan, qui intègre une action prioritaire d'aménagement du territoire et de développement régional. Le PRDE, élaboré par le préfet, définit les objectifs du développement et de l'aménagement du territoire à moyen terme et fixe les moyens à mettre en oeuvre dans la région tant par l'Etat et les collectivités locales que par les divers acteurs économiques et sociaux. Il se compose de deux parties : le rapport général comportant les objectifs globaux et les actions prioritaires nécessaires à leur poursuite, une annexe présentant un exposé détaillé des moyens à mettre en oeuvre ainsi qu'une esquisse de programmation des équipements publics.

Deux grandes catégories de politiques régionales sont distinguées : les politiques régionales globales et les politiques des zones intérieures à la région inspirées des politiques cadres proposées par la CNAT pour le VIe Plan, conjuguant les efforts d'instances nationale et régionale. Le rapport de la CNAT définissait ainsi la notion de politique-cadre.

"...Une plus ferme coordination est nécessaire au niveau de la région ou même de la zone infrarégionale où se posent des problèmes spécifiques de développement régional. Il convient donc de procéder à un examen plus complet et plus systématique des politiques à réaliser au cours du VIe Plan au niveau de chaque zone caractéristique du territoire et à cette occasion, de préciser la répartition souhaitable des responsabilités des administrations centrales des différents ministères, qu'il s'agisse de mesures de portée générale telles les mesures réglementaires, ou des mesures localisées tels les programmes régionaux prioritaires ; d'autres mesures seront, au contraire, des mesures régionales..." (3).

Ces politiques-cadres étaient au nombre de huit : conversion rurale, stimulation du développement économique en dehors des zones à haute densité, conversion industrielle, amélioration de la compétitivité des zones frontalières, structuration des zones de haute densité, zones de faible densité, zones de montagne, aménagement du littoral.

La procédure des PRDE a eu le mérite d'engager une certaine concertation, entre l'Etat, les collectivités locales et les acteurs économiques et sociaux des régions.

La mise en oeuvre de la planification régionale

L'adaptation aux effets de la crise économique et à l'accroissement des aléas conduit le VIIe Plan (1976-1980) à abandonner tout parti d'exhaustivité et à donner aux travaux des instances régionales (Conseil Régional et Comité Economique et Social Régional) un caractère à la fois plus stratégique et plus sélectif. Dès l'engagement du processus d'élaboration du Plan, une distinction est faite entre deux niveaux de planification : le niveau national et le niveau territorial.

"Le plan national ne sera pas régionalisé. Parallèlement à son élaboration, les instances régionales établiraient, en fonction de leurs objectifs propres et sous leur responsabilité, un programme de développement et d'aménagement de la région. De même, les collectivités locales pourraient, dans les mêmes conditions, établir leur propre programme. Les plans et programmes devraient



naturellement tenir compte les uns des autres, mais ils resteraient autonomes et ne se raccorderaient explicitement que dans les matières où l'Etat et les partenaires régionaux et sociaux accepteraient des obligations réciproques, sur une base contractuelle, dans le cadre des programmes d'action prioritaire'' (4) .

Les régions ont pour, ce faire, connaissance des hypothèses de déconcentration de crédits sur lesquelles doivent se caler leurs Programmes d'Action Prioritaires d'Initiative Régionale (PAPIR), programmes proposés par les instances régionales, dont l'Etat accepte de garantir la réalisation, sur la base d'engagements contractuels.

La complexité de la procédure engagée a enfermé les instances régionales dans les règles du jeu posées par l'échelon central et aboutit à dégager des priorités et des programmes le plus souvent à partir des propositions préfectorales. La cohérence entre les deux niveaux de propositions restait du ressort de l'arbitrage national. Les conseils régionaux avec leur pouvoir limité à quelques domaines de compétence, leurs ressources modiques ne pouvaient exercer un pouvoir de décision déterminant dans la conception et l'exécution du plan. Toutefois, l'ensemble des instances régionales avaient eu pour la première fois l'occasion de dégager leurs propres programmes : le rôle des agents socio-professionnels et des élus régionaux augmentait.

Procédures et instruments du IX^e Plan

Dans les années à venir, la planification doit porter essentiellement sur le développement économique, en donnant la priorité aux activités agricoles, industrielles, et de service.

L'ambition de la nouvelle planification est de s'appuyer sur un plan de la nation, sur vingt-six plans régionaux, sur des plans d'entreprises et des projets locaux.

Dans ce cadre, les régions ont trois fonctions essentielles :

- elles sont associées à l'élaboration du plan national et participent à la Commission nationale de planification ;
- elles arrêtent et mettent en oeuvre leur plan régional ;
- elles concluent des contrats de plan avec l'Etat, des entreprises et des collectivités locales.

Le plan de la nation

Le IX^e plan est quinquennal. Il s'étendra de 1984 à 1988.

Deux lois fixent le statut du plan national.

- La première loi définit les choix stratégiques et les objectifs que se fixe la nation pour les cinq ans à venir. Elle est votée par le Parlement.
- La deuxième loi définit les mesures juridiques, financières et administratives du plan national.

Le Gouvernement a la responsabilité de l'élaboration du plan national mais il n'en a pas le monopole. Les régions sont concernées au premier chef. Elles proposent au Gouvernement les priorités qu'elles jugent nécessaires de retenir dans le plan national. A ce titre leurs premiers travaux ont été remis à la fin du mois de juillet 1982. Elles procèdent ensuite à la consultation des départements et des comités économiques et sociaux. Enfin,

elles participent à la Commission nationale de planification.

La commission nationale de planification

Elle a pour tâche de formuler au Gouvernement des avis et des recommandations sur les priorités du plan national, ses moyens et son exécution.

Elle est composée de représentants de chaque région, des organisations syndicales patronales et de salariés, des établissements et des entreprises du secteur public industriel et bancaire, des mouvements associatifs et culturels du secteur public industriel et bancaire, des mouvements associatifs et culturels, du secteur coopératif et mutualiste et de quelques personnalités qualifiées.

Ses moyens

Parmi les moyens d'exécution du plan national, une place toute particulière est réservée aux contrats de plans.

Afin d'assurer le caractère rigoureux de l'exécution du Plan, il est par ailleurs prévu que correspondent aux programmes prioritaires d'exécution du Plan, des autorisations de programmes pluriannuelles votées dans le cadre de la loi de finance.

Le plan des régions

Chaque région détermine librement son plan régional pour la période d'application du plan de la nation.

Les régions sont libres d'élaborer leur plan comme elles l'entendent et de procéder aux consultations qu'elles estiment souhaitables. Seule la consultation des départements, des comités économiques et sociaux et des partenaires économiques et sociaux de la région leur est imposée par la loi.

Contenu et moyens du plan régional

Le plan régional fait apparaître deux types de propositions :

1°) Les projets en matière de développement des activités productives (agriculture, industrie, services). La demande d'équipements collectifs doit apparaître comme un accompagnement de l'effort de la région en faveur de la relance des activités productives.

2°) L'aménagement de l'espace régional que la région doit prendre en charge, en s'appuyant sur les agglomérations, les bassins d'emplois, les "pays". Elle a en conséquence la responsabilité du soutien aux initiatives locales.

Pour exécuter leur plan, les régions auront plusieurs outils :

- contrats de plan,
- programmes d'exécution propres à la région,
- nouvelles possibilités d'action économique et financière (fonds de garantie, instituts de participation, prime régionale à l'emploi...).

Adoption du plan régional

L'adoption du plan régional peut donner lieu à une délibération ou à plusieurs délibérations distinguant objectifs et moyens. Tous les plans régionaux sont adoptés trois mois après le plan national, pour que les régions puissent passer avec l'Etat un contrat de plan.

ARTICULATION ENTRE LE PLAN DE LA NATION ET LES PLANS DES RÉGIONS

La procédure et le calendrier

- Juillet 1982 : les régions formulent des propositions sur les grandes orientations du plan national et des plans régionaux.

- Septembre 1982 : mise en place de la Commission nationale de planification à qui le Gouvernement remet le rapport sur les orientations du IX^e plan qui est également transmis aux régions.

- Printemps 1983

. Le Gouvernement soumet au Parlement le projet de loi fixant les choix stratégiques et les objectifs du IX^e plan.

. L'avant-projet de la 2^e loi de plan qui indique l'objet et la portée des contrats de plan que l'Etat se propose de souscrire avec les régions leur est transmis.

- Automne 1983

. Le Gouvernement soumet au Parlement le projet de deuxième loi sur les moyens d'exécution du plan national.

. Les régions ayant déterminé les moyens d'exécution du plan régional et négocié les contrats de plan avec l'Etat approuvent au plus tard dans les trois mois suivant la promulgation de cette loi, leurs plans régionaux.

- 1^{er} janvier 1984 : entrée en vigueur du IX^e plan.

- Décembre 1983 - 1^{er} trimestre 1984 : signature des contrats de plan Etat/régions.

Les principes

1. Les régions participent à l'élaboration du plan national.

En ce sens, la composition de la Commission nationale de planification est primordiale. La présence des présidents de région facilite l'échange d'informations entre la nation et les régions.

2. La déconcentration complète la décentralisation.

Une large déconcentration des pouvoirs de l'Etat, des administrations parisiennes vers les commissaires de la République, est assurément indispensable pour d'une part éviter que trop de décisions restent prises à Paris et pour, d'autre part, concilier la nécessité d'une coordination entre l'appréciation globale des problèmes d'une zone géographique donnée et l'intervention plus sectorielle des administrations centrales.

3. Les contrats de Plan assurent la coordination entre les plans.

Les contrats de plan constituent des "passerelles" entre des plans qui poursuivent des objectifs parfois similaires, souvent complémentaires et quelques fois différents.

Par l'intermédiaire des contrats de plan entre l'Etat et les collectivités locales, les régions et les entreprises publiques, il ne doit pas y avoir transfert de charges entre l'Etat et ses partenaires.

La procédure des contrats de plan doit être réservée à la poursuite d'objectifs stratégiques pour la nation et pour la région et elle suppose l'instauration de procédures d'évaluation et de contrôle a posteriori.

Les contrats de plan intéressent des opérations exigeant le concours complémentaire du niveau national et de

l'échelon régional (équipements complémentaires d'aménagement ou schéma d'industrialisation par exemple). Ils intéressent également des politiques nationales qu'il est nécessaire de mettre en oeuvre avec l'appui de collectivités territoriales (par exemple : politique de la montagne, politique relative à des zones fragiles du territoire, politique en faveur de populations minoritaires), afin de faire plus que l'action isolée de chacun des partenaires.

Les contrats de plan Etat/régions permettent la convergence de politiques nationales et régionales qui sont complémentaires : chaque échelon finançant les politiques qui relèvent de sa responsabilité. Les contrats de plan sont élaborés et signés au niveau régional par le commissaire de la République de la région et le président du conseil régional, après arbitrage au niveau national sur les engagements de l'Etat

Qui fait quoi ?

1. Le Commissariat Général au Plan (CGP)

Le Commissariat Général au Plan est chargé de définir la méthodologie de la planification, d'effectuer des études à moyen terme sur l'impact spatial des politiques nationales et communautaires. Le CGP élabore aussi des documents de portée générale qui sont soumis au Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire et au Parlement.

2. La DATAR

La DATAR a pour rôle de faciliter le dialogue Etat/régions et l'intervention coordonnée des différents ministères. Elle assure l'information des régions sur les procédures, et sur l'état d'avancement de la planification. La Délégation favorise l'articulation des programmes régionaux avec les options.

3. Les Commissaires de la République

Les Commissaires de la République de région recueillent la contribution des assemblées régionales au plan national et les transmettent avec leur avis au Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire. Ils apportent le concours des services de l'Etat à la demande des élus pour l'élaboration de leur plan régional. Ils transmettent les projets de plans régionaux avec leur avis au Ministre de l'Aménagement du territoire. Ils assurent la discussion, la conclusion et l'exécution des contrats de plan pour le compte de l'Etat.

L'ambition de la planification décentralisée

Le changement politique intervenu en mai 1981 a entraîné une réforme institutionnelle profonde. La loi du 29 juillet 1982, portant "réforme de la planification", s'articule aux lois de décentralisation et ouvre la voie à une planification décentralisée.

Le IX^e Plan est le plan "de la Nation toute entière" et pas seulement le Plan de l'Etat. Il développe une stratégie de modernisation industrielle et de compétitivité internationale assorties d'impératifs de restructurations sectorielles et d'orientations propres à la solidarité spatiale. Le IX^e Plan affirme le caractère impérieux de l'amélioration de la situation de l'emploi et propose un programme prioritaire en faveur de l'emploi. Dans cette perspective, le plan reconnaît aux collectivités locales



un rôle privilégié. En effet, l'emploi est une ressource humaine liée à un territoire, qu'il convient de maintenir et de valoriser au même titre que l'ensemble des potentialités locales. La planification justifie par là son objectif de régulation locale des effets de la crise.

Les contrats de Plan Etat-Région : une bipolarisation des responsabilités de planification

Comme les communes et les départements, la Région a désormais un champ de compétences propres, mais elle se distingue des deux autres niveaux territoriaux par sa position de pivot entre le plan national, les politiques sectorielles, et la mise en oeuvre des volontés de l'ensemble des collectivités et acteurs économiques et sociaux qui animent son territoire.

Le contrat de plan engage financièrement dès la première année d'exécution du plan (1984) et pour la durée quinquennale du plan deux partenaires ayant chacun un pouvoir exécutif et un budget propre : l'Etat et la Région. Le dispositif consiste à articuler les orientations du plan régional, élaboré et exécuté par la région, aux Programmes Prioritaires d'Exécution nationaux, dégagés à partir des choix stratégiques de la politique gouvernementale.

La politique contractuelle traduit la convergence des objectifs pourvus par l'Etat et les régions. Elle garantit aussi la démocratisation de la nouvelle planification, en mettant en oeuvre une négociation sanctionnée par des engagements réciproques, c'est-à-dire, "la substitution de la logique du contrat à celle de la subvention". (5) Elle garantit enfin l'efficacité nouvelle de la planification en mobilisant des initiatives pour le développement local et en les rendant compatibles avec les exigences et les priorités du plan national (6).

Les recommandations formulées en avril 1983 par les instances centrales de planification par le biais des "mandats" de négociation des contrats de Plan transmis aux Commissaires de la République en région sont orientées vers les activités productives et leur environnement immédiat (recherche, transfert de technologie, formation). Il ne s'agit plus comme dans les plans précédents de bâtir un catalogue de propositions ou de financements conjoints en faveur d'équipements collectifs, mais au contraire de dégager une stratégie d'action conjointe en faveur de l'activité économique : la procédure contractuelle invite les régions à participer à la mobilisation générale en faveur de l'investissement productif.

L'Etat arbitre

Les contrats de plan Etat-Région engagent quelques six milliards et demi de francs de crédits d'Etat dès 1984 et plus de quatre milliards de francs de crédits des régions. Des enveloppes financières sont réservées pour la période 1984-1988 tant nationalement que régionalement. Ce montant, important par rapport aux budgets des régions (huit milliards de francs en investissements pour 1983) est assez faible par rapport au coût budgétaire des douze Programmes Prioritaires d'Exécution (PPE) du IXe Plan qui représentent environ soixante

milliards de francs en 1984 (soit 6,4 % des dépenses de l'Etat) pour une prévision globale de 350 milliards de francs sur cinq ans (7). Le rôle de la DATAR au sein de ce dispositif est important dans la mesure où les engagements du FIAT et du FIDAR représentent plus de 10 % des crédits d'Etat attribués aux contrats Etat-Régions.

L'Etat reste donc arbitre à un double titre : les contrats de plan engagent fortement les régions et sensiblement moins l'Etat ; la prise en compte des priorités régionales par le biais des contrats de plan semble déséquilibrée par rapport à la prise en compte des priorités nationales par le biais des PPE. A titre d'exemple, le premier contrat de plan Etat-Région de Franche-Comté, voté par la Région en février 1984, porte sur 1,3 milliard de francs pour la période quinquennale du IXe Plan, dont près de 60 % sont financés par les ressources régionales et 41 % par les crédits d'Etat. Globalement, les secteurs de la formation et de la recherche représentent 42 % du budget de ce contrat de plan, les filières économiques (lait, bois, artisanat...) 29 %, et les équipements seulement 23 %.

L'Etat est également en position d'arbitre en raison de la procédure adoptée.

Le contrat de plan poursuit un double objectif :

- participer aux PPE nationaux et identifier des actions qui présentent un intérêt particulier pour les régions (par exemple : modernisation de l'appareil productif et action pour l'emploi, réduction de la dépendance énergétique, cadre de vie urbain.) (8).

- élaborer des stratégies d'action régionale plus horizontales résultant de la convergence des diverses priorités locales et dont la mise en oeuvre nécessite le concours de l'Etat. Il s'agit là d'opérations d'intérêt spécifiquement régional, ne relevant pas directement de PPE, tout en étant compatibles avec les objectifs généraux du plan de la Nation. La participation de l'Etat se traduit dans ce cas le plus souvent par un cofinancement de projets d'infrastructures ou d'équipements collectifs (8).

Aussi, les départements ministériels sont invités à préciser l'enveloppe financière qu'ils vont consentir pour la régionalisation des programmes prioritaires, en vertu de la première loi de plan de juillet 1983. Pour ce qui est des actions plus horizontales un financement interministériel à vocation d'aménagement du territoire paraît nécessaire : le FIAT pour 1984 enregistre, pour faire face à ces nouveaux besoins, une augmentation de 28 % par rapport à 1983 en autorisations de programme.

Le contrat de plan Etat-Région stipule ainsi les modalités et le montant des concours que l'Etat apporte à la mise en oeuvre des actions prioritaires et des stratégies régionales inscrites dans le contrat.

Celui-ci, préparé par le Commissaire de la République en région et par le Président du Conseil Régional, a donné lieu à un avant-projet de contrat de plan, soumis à la DATAR, chargée d'en examiner la cohérence. Le vote de la deuxième loi de Plan précisant les moyens de mise en oeuvre du IXe Plan n'intervient que fin 1983, alors que les négociations sur les contrats de plan sont largement engagées et que la procédure itérative a été par deux fois entérinée par un CIAT (27 juillet 1983 - 22 décembre 1983). Ainsi l'élaboration expérimentale et conjointe à la fois des contrats de plan et des PPE a conduit à un calendrier de négociations serré. Ceci a conduit les régions à engager leur responsabilité en l'absence de chiffrages engageant de la même manière leur partenaire, l'Etat, sur les actions prioritaires à mener dans la région au titre du contrat.

La dimension territoriale des contrats de plans.

Acte bilatéral entre l'Etat et la Région, le contrat de plan est unique. Il sert de cadrage général aux moyens financiers mis en oeuvre par l'Etat et la Région en conformité avec les orientations des plans national et régional. Mais les conditions pratiques de l'élaboration des contrats de plan ont quelque peu atténué le principe de cohérence des différentes stratégies territoriales.

Les régions, sollicitées en ordre dispersé par les différents départements ministériels, ont été amenées à engager partiellement leur budget dans la négociation d'actions conformes aux PPE. Elles ont ainsi été amputées d'une certaine liberté d'affectation de leurs ressources financières, au profit des politiques nationales.

La nécessité pour les régions d'opérer une sélectivité forte dans les actions candidates à un financement conjoint les a souvent conduites à un raisonnement par anticipation, inscrivant dans les contrats de plan des opérations finançables conformes aux choix et à la terminologie sectorielle nationale (10).

La politique nationale d'aménagement du territoire passe en partie par le financement de priorités spatiales inscrits dans les contrats Etat-Région. Toutefois, des actions de solidarité spatiale ont dû être engagées par la DATAR surtout dans les zones en difficulté. Ceci n'a pas toujours permis de définir une stratégie intégrée de développement territorial, conduite par l'ensemble des partenaires nationaux.

Les deux processus de contractualisation, d'une part, entre l'Etat et les Régions et l'autre part, entre l'Etat et les entreprises, se sont déroulés en parallèle. Face à la bipolarisation des structures industrielles, l'attente se fait forte du côté des régions pour participer à l'intensification des relations entre les deux pôles de l'industrie : le pôle "déterritorialisé" des grandes firmes et le pôle "enraciné" des PME (11). Dans cette perspective, certaines régions souhaitent une meilleure intégration régionale des grandes entreprises, du fait du rôle d'entraînement qu'elles peuvent jouer (12). Les obstacles survenus pour associer les deux logiques entraînent une certaine bipolarisation des contrats de plan : l'Etat dialogue avec les grandes entreprises et les régions avec les PME.

La procédure de la planification décentralisée est d'ores et déjà entrée dans les faits. Les contrats de plan sont signés par les régions alors même que toutes les institutions concernées sont en pleine évolution : dans leur grande majorité, les régions commencent seulement à se doter des outils et moyens de travail nécessaires pour exercer pleinement leurs nouvelles compétences.

La volonté de faire de 1984 la première année d'exécution du IXe Plan a conduit à un calendrier de préparation particulièrement court, obérant en partie la nécessaire phase d'apprentissage. Dans ces conditions, la planification décentralisée a le mérite d'exister.

Le plan de la région : une légitimité institutionnelle ou un cadre adapté au développement territorial ?

Les deux principes d'intégration et d'autonomie relative des espaces régionaux constituent le fondement de la planification décentralisée.

Le processus de planification décentralisée donne à la Région, nouveau pouvoir exécutif et économique, une légitimité particulière : "Le Conseil Régional élabore et approuve le plan de la région". Cette seule phrase inscrite dans la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification donne tout son sens au véritable changement opéré à l'occasion du IXe Plan. Le plan de la région doit ainsi remplir trois fonctions différentes : définir des programmes d'exécution régionaux prioritaires concernant les activités productives, prendre en compte par le biais d'une consultation obligatoire des élus départementaux les projets de développement économique, social et culturel locaux, et mettre en place les outils d'aménagement du territoire régional. Enfin, le plan de la région "indique l'objet et la portée du contrat de plan que la région propose de souscrire avec l'Etat" (13).

Le principal message du IXe Plan adressé aux régions semble avoir été retenu. Dans les régions, priorité a été donnée aux actions économiques, à l'"environnement" des activités productives (recherche, transferts de technologies, formation), au détriment des actions d'équipement. Cette orientation se traduit dans le contenu du plan régional par une grande diversité de propositions. Mais il n'est pas toujours facile de discerner une stratégie de développement spécifique.

De fait, les rouages de la planification décentralisée privilégient l'instance régionale dans la conclusion des contrats de plan. Cependant, chaque région est libre, pour l'élaboration de son plan, de procéder à une consultation de ses partenaires infrarégionaux, institutionnels (départements, communes, syndicats intercommunaux) ou non (comités locaux de l'emploi, associations). La convergence entre projets de développement locaux et grandes orientations régionales peut alors être assurée.

Notes

(1) Désormais, le Plan (Commissariat Général du Plan), instance centrale de planification comportera une majuscule, tandis que le plan de la Nation ou le plan régional, document résultant de la procédure de planification comportera une minuscule.

(2) Avis et rapports du CES "Les adaptations administratives nécessaires à la préparation de la planification régionale, séance du 23-11-83.

(3) Rapport de la CNAT pour le VIe Plan, 1970, p. 57.

(4) Avis et rapports du CES, op.cit., p. 28.

(5) Plan intérimaire. Stratégie pour deux ans 1981-1983 "Une nouvelle planification est nécessaire", p. 128.

(6) Planification et décentralisation : Rapport Worms, juillet 1982, p. 44.

(7) Deuxième Loi de Plan : 24-12-83 : Rapport annexé p. 12.

(8) Deuxième Loi de Plan : 24-12-83 : Rapport annexé p. 155.

(9) Deuxième Loi de Plan : op. cit. p. 156.

(10) LACOUR C., DUMAS J. : "Politique contractuelle et planification décentralisée : harmonie nécessaire ou conflits permanents". Revue économique du Sud-Ouest, n° 1, 83, p. 6.

(11) SESAME : "La bipolarisation industrielle, 1980.

(12) Synthèse de l'avis des régions sur les priorités nationales. DATAR, octobre 1982.

(13) Loi du 29-7-82 portant réforme de la planification, article 16.

(14) "Planification et décentralisation". Rapport Worms, op. cit.

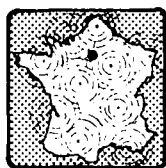


VOLUME FINANCIER DES CONTRATS ÉTAT-RÉGIONS PORTANT DÈS 1984 SUR 5 ANS DANS LE CADRE DU IX^e PLAN

RÉGIONS	CONTRATS ÉTAT/RÉGION TOTAUX EN MILLIONS DE F	PART ÉTAT En Millions de F	PART RÉGION En Millions de F	EN FRANCS/ HABITANT (a)	PART DE L'ÉTAT PART DE LA RÉGION (en F/Habitant)
FRANCE	63.393 (100%)	37.811 (59,6%)	25.582 (40,4%)	1.180	1,4
NORD / PAS-DE-CALAIS	6.400	3.950	2.450	1.628	1,6
ILE-DE-FRANCE	15.602	7.137 (45,7%)	8.465 (54,3%) (b)	1.559	0,8
LORRAINE	3.921	2.979	942	1.465	3,0 (d)
LIMOUSIN	1.065	757	308 (c)	1.439	2,4
PICARDIE	2.627	1.776	851	1.430	2,5
PROVENCE/ALPES/COTE-D'AZUR	4.693	2.796	1.897	1.387	1,6
FRANCHE-COMTE	1.397	847	550	1.378	1,7
POITOU-CHARENTES	1.880	1.250	630	1.197	1,9
ALSACE	1.800	1.100	700	1.147	1,5
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2.157	1.381	776	1.118	1,7
BRETAGNE	2.618	1.804	814	969	2,2
CHAMPAGNE-ARDENNES	1.295	850	445	965	1,9
MIDI-PYRENEES	2.220	1.433	787	954	1,8
AUVERGNE	1.225	775	450	921	1,7
BOURGOGNE	1.452	851	601	908	1,4
AQUITAINE	2.400	1.470	930	905	1,5
RHONE-ALPES	4.500	2.980	1.520	898	1,9
BASSE-NORMANDIE	1.220	770	450	857	1,6
HAUTE-NORMANDIE	1.388	865	523	841	1,6
PAYS DE LOIRE	2.063	1.180	883	704	1,3
CENTRE	1.470	860	610	651	1,4
CORSE	Contrat non signé en 1984	-	-	-	-

Sources : Commissariat Général au Plan, et Cl. Bunodière-P. Coquidé : Où va la manne de l'État ? *Le Nouvel Économiste* 2-7-1984, repris dans *Problèmes Économiques* n° 1886 du 16-8-1984, La Documentation Française, Paris.

(a) Intensité des effets de la contractualisation par région -- (b) Rapport du financement du Contrat entre l'État et la région très spécifique -- (c) Hors Plan Routier Massif Central -- (d) Région bénéficiant le plus de la solidarité nationale.



Le plan de la Région Midi-Pyrénées

L'exemple de la Région Midi-Pyrénées n'est pas développé dans le souci de montrer les choix retenus par cette région en fonction de ses spécificités dans l'ensemble national. Le but de cette note est de mettre en évidence une manière de faire dans l'élaboration du plan régional : les diverses étapes de la concertation infrarégionale, les choix et la phase des négociations avec l'Etat pour la signature des contrats de plan. Il s'agit d'examiner les méthodes et certaines des orientations et objectifs du plan régional.

Quelques indicateurs sont nécessaires pour situer à grands traits la région de Midi-Pyrénées :

- une région vaste (8 départements), peu peuplée et encore rurale (près de 40 % des habitants résident dans les communes rurales contre 27 % pour la France entière) ;
- une région vieillie qui a longtemps alimenté un fort exode mais qui, depuis 1975, se range parmi les régions du Midi qui attirent des habitants ;
- une région aux fortes disparités spatiales dominée par une métropole qui capte de plus en plus le dynamisme régional ;
- une région essentiellement tertiaire et au réseau industriel faible mais dominé par de grands groupes nationaux et où se développent, à Toulouse pour l'essentiel, des activités de pointe en liaison avec l'aéronautique et les laboratoires de recherche.

Les responsables de Midi-Pyrénées, région éloignée des centres d'activité de la CEE, excentrée et mal reliée au réseau des grands axes autoroutiers, ont toujours présenté des revendications pour bénéficier de la solidarité nationale. L'examen des enveloppes financières de l'Etat en faveur de Midi-Pyrénées prouve que cette région a été sous-dotée et que les actions de désenclavement n'ont pas été suffisantes. Le Plan Grand Sud-Ouest, prévu pour une durée de dix ans lors de son lancement en 1979, reconnaissait les difficultés de la région Midi-Pyrénées et apportait des moyens supplémentaires pour la mise en oeuvre de 27 programmes : valorisation des ressources naturelles, promotion des productions régionales, formation, ouverture aux échanges... Dans son introduction, le document du plan régional (1983) exprime le souhait que soit continué ce plan de rattrapage.

La procédure d'élaboration du plan

Calendrier d'élaboration du Plan Régional (1982-1984)

1ère phase

17 juin-15 juillet :
Premiers groupes de travail pour lancer la réflexion et préparer les deux documents à transmettre le 31 juillet à Paris

19 juillet :
Commission du plan (synthèse des premiers travaux des groupes de travail)

31 juillet :
Envoi au Ministre d'Etat, Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire, d'un document contenant :
les priorités que la Région veut voir apparaître dans le plan national,
les grandes orientations du plan régional,

2ème phase

15 septembre-30 janvier :
Mise en place de groupes de travail thématiques, consultation et animation de l'infra-région.

entre le 30 janvier et la fin février :
Commission du plan (examen du premier projet de plan régional).

Février-mars 1983 :
Bureau du Conseil régional puis présentation pour avis du projet de plan régional au Comité Economique et Social de la région.

Avril-mai 1984 :
Session du Conseil Régional pour vote du plan régional (diagnostic, orientations, conditions).

3ème phase

Mai 1983-Février 1984 :
traduction en programmes du plan régional,
négociations des contrats avec l'Etat,
élaboration des contrats Etat-Région, Infrarégion.

(étalement possible de l'élaboration des contrats sur les premières années d'application du plan).

Première phase

La Commission du plan régional composée d'élus et présidée par l'un d'entre eux, a mis en place sept groupes de travail qui correspondent aux commissions techniques existantes du Conseil régional :

Economie rurale. Industrie-tertiaire. Emploi-Formation. Aménagement du temps de travail. Financement. Energie-Recherche. Aménagement du Territoire.

Ces groupes présidés par des élus engagent la concertation avec les représentants des collectivités territoriales et les partenaires économiques et sociaux : ils rassemblent deux élus de la commission

du plan, des membres des commissions du Conseil régional, des représentants syndicaux, des représentants de l'INSEE, de la DATAR, des administrations compétentes et enfin des personnes qualifiées qui animent les débats. Après trois ou quatre séances de travail, ces groupes ont procédé à la première élaboration des axes du plan régional.

Parallèlement un questionnaire était adressé, avec des documents d'information, aux présidents des Conseils généraux, aux maires des communes de plus de 10 000 habitants, aux présidents d'associations et de structures de pays, aux syndicats, aux organismes consulaires et aux comités d'expansion économique.

Le Président de la région s'est rendu dans chacun des départements pour rencontrer les élus et les partenaires économiques et sociaux afin de renforcer le dialogue infra-régional.

Deuxième phase

• En septembre 1982, quinze groupes de travail thématiques engagent la phase d'élaboration des grandes options détaillées du plan régional. La concertation avec les partenaires se poursuit jusqu'en janvier 1983 pour fixer les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de Midi-Pyrénées. Ces groupes de travail sont ainsi spécialisés :

- . biotechnologies et bioindustries
- . filière bois
- . marché du bâtiment et entreprises locales
- . plan microélectronique
- . produits informatiques
- . robotique, automatique, conception et fabrication assistées par ordinateur.
- . téléinformatique
- . petites exploitations et productions à haute valeur ajoutée
- . plan textile
- . politique de développement des petites entreprises
- . politique des grands groupes et développement régional
- . relations, axe d'échanges et coopération avec les pays méditerranéens, notamment l'Espagne
- . services d'utilité collective non marchande
- . tourisme, sa place dans le développement régional.

La liste de ces groupes indique les orientations de la réflexion menée : tous les secteurs d'activité ne sont pas énumérés, ce qui montre des choix préalables d'objectifs. A côté de ces groupes deux autres fonctionnements : le groupe "financement du plan" et celui de "l'aménagement du territoire" poursuivent les travaux engagés dans la phase précédente. La répartition des membres de ces dix-sept groupes est la suivante :



élus régionaux	15
représentants des administrations	44
représentants des banques et organismes de crédit	12
membres du conseil économique et social régional.....	8
DATAR et commissariats	6
Comités d'Expansion	7
représentants de syndicats.....	9
représentants des associations	3
bureaux d'études	8
représentants des chambres consulaires	9
universitaires	37
chefs d'entreprises ou représentants d'entreprises	47
agriculteurs ou représentants des coopératives agricoles	7

Après présentation au bureau du Conseil régional de la synthèse des travaux des groupes faite par la Commission du plan, le projet de plan régional, d'abord soumis pour avis au Conseil Economique et Social, est ensuite présenté à la session du Conseil régional. Voté le 4 juillet 1983, ce document a été publié sous le titre "Une région au service de sa diversité : plan régional 1983-1988".

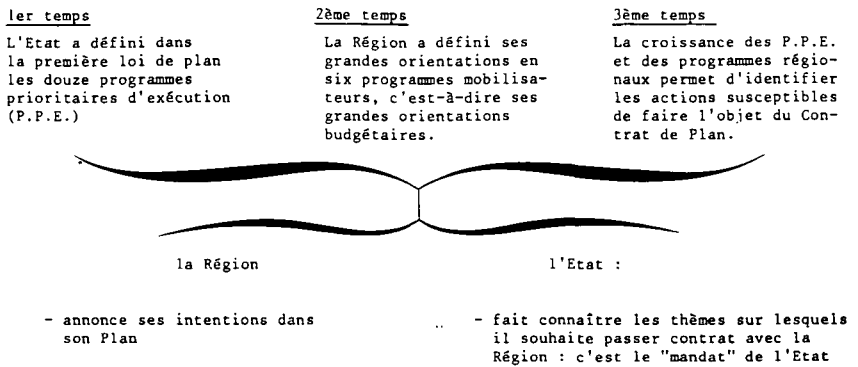
Troisième phase

Ensuite s'engage la phase de traduction opérationnelle de ce choix d'objectifs qui, de la définition des programmes régionaux, conduit à la négociation avec l'Etat pour l'élaboration des contrats avec l'Etat et avec l'infrarégion.

*La traduction du plan
 dans les orientations budgétaires*

La procédure met en parallèle :
 - l'élaboration et l'adoption du plan ;
 - la négociation du contrat de plan ;
 - la traduction du plan dans les orientations budgétaires de la Région et de l'Etat.

Cette dernière phase est d'ores et déjà engagée bien que les deux étapes précédentes ne soient pas achevées, notamment parce que la région Midi-Pyrénées appartient à l'ensemble Grand-Sud-Ouest pour lequel est en discussion un contrat particulier de plan interrégional-Etat.



Les négociations sont conduites par la Région en relation avec le Commissaire de la République et les services extérieurs de l'Etat. La Région a distingué dans les six grands programmes, des programmes prioritaires, d'accompagnement et complémentaires soit au total 21 thèmes qui peuvent laisser apparaître des convergences avec l'Etat.

Programmes mobilisateur (chapitre des orientations budgétaires 1984).	Programmes prioritaires	Programmes d'accompagnement et complémentaires
1 - Aménagement du territoire régional	1 - Soutien au développement local . solidarité en faveur des zones difficiles . structuration du tissu intrarégional . favoriser l'initiative locale.	1 - Désenclavement régional et infrastructures industrielles.
2 - Promotion des hommes	2 - Développement de la formation initiale et continue.	2 - Bâtiments scolaires Qualité de vie
3 - Rééquilibrer la trame rurale	3 - Soutenir l'agriculture. 4 - Le tourisme	3 - Hydraulique 4 - Equipements complémentaires
5 - Développer des activités et thèmes d'avenir	6 - Développement de la recherche et transferts de technologies.	Maîtrise de l'énergie
6 - Ouvrir la Région sur l'extérieur.		6 - Ouverture de la Région agronomie, tiers-monde.

L'exposé des modalités de la démarche conduite en Midi-Pyrénées permet d'apprécier comment la planification et la décentralisation modifient le fonctionnement de la programmation budgétaire en imposant un recentrage sur les compétences régionales et sur les priorités du plan. Au contraire, hors compétence et hors plan, la Région limite son effort.

Le budget primitif 1984 fixe les sommes susceptibles d'être affectées sur le budget régional pour l'exécution des obliga-

tions déterminées par la signature des contrats de plan : 183 millions de Francs, soit 32 % du budget primitif, sont ainsi réservés pour la mise en oeuvre d'actions conjointes avec l'Etat, les autres partenaires régionaux et les régions voisines. Le total consacré aux contrats de plan serait en 1984 de 215 millions de Francs, il vaudrait à Midi-Pyrénées de bénéficier de 630 millions de crédits d'Etat, hors dotations classiques (voir l'exemple du projet financier d'une partie du contrat de plan Etat-région).

Le soutien au développement local

Le soutien au développement local, un de six programmes mobilisateurs du plan régional, est inscrit dans la politique de la Région dès 1984 avec la mise en oeuvre des plans pluriennels de développement local (PPDL) et avec la création du Fonds Régional d'Aménagement du Territoire (FRAT).

Les PPDL, plans locaux élaborés par les "instances locales responsables et mis en oeuvre par les professionnels et les actifs du pays ou du bassin d'activité" associent, dans des opérations de développement et par contrat, les différents partenaires : communes, département, Etat, partenaires privés, ... Ces plans définissent en priorité des actions de développement économique : seuls les équipements directement productifs peuvent faire l'objet d'une aide financière du FRAT. Le dispositif proposé par la Région implique que les microrégions se dotent d'institutions de coopération intercommunale pour prétendre bénéficier d'un financement pluriannuel.

Le FRAT qui dès 1984 dispose de 16 millions de francs constitue une masse de crédits non préaffectés qui peuvent être dispensés, outre les crédits normaux : soit à certaines zones géographiques prioritaires ; soit à certaines actions intersectorielles pour faciliter la coordination.

Un comité de gestion du FRAT et du développement local composé d'élus, examine les rapports des services techniques relatifs aux dossiers de candidature à un projet de plan pluriannuel de développement. Il transmet son avis à l'exécutif régional. Dans le cas d'une acceptation, suit la mise en place des groupes de travail pour la rédaction de l'avant-projet de PPDL qui revient devant le comité de gestion avant la signature du contrat entre la région et l'instance intercommunale considérée.

CONTRATS DE PLAN - ETAT/RÉGION (en millions de francs constants)

	Financement pour 1984		Financement durée du plan	
	Région M.P.	Etat	Région M.P.	Etat
TITRE I - ACTION ECONOMIQUE				
Chap. 1 - <u>Energie</u> (Valeur janvier 1984)	9,0	9,0	45,0	45,0
Chap. 2 - <u>Recherche-Technologie-Industrie de pointe</u>	6,0	12,0	30,0	60,0
Transfert de Technologie	2,0	2,0	10,0	10,0
Chap. 3 - <u>Soutien à l'industrie régionale et mise en place d'un système d'aide</u>				
* action sur le textile	1,3	1,3	2,5	2,5
* soutien au développement de la productique centre de CAO	3,0	3,0	15,0	15,0
* développement de la micro-électronique	0,4	0,8	0,4 (a)	0,8
* développement de la micro-électronique	0,25	0,25	0,25(b)	0,25
* service aux entreprises (indust., agroaliment., BTP et artisanat)	4,1	4,1	12,5	12,5
Chap. 4 - <u>Action en faveur de l'artisanat</u>				
* plan de développement concerté	1,0	1,0	5,0	5,0
* aide à la structuration de l'artisanat	0,5	0,5	2,5	2,5
* fonds régional d'aide au conseil (pour mémoire en 84, 0,3 MF voir Chap. 3)				
* programme exportation	0,3	0,3	1,5	1,5
* développement de l'information technologique	0,2	0,2	1,0	1,0
* actions en faveur du commerce rural	0,15	0,15	0,75	0,75
Chap. 5 - <u>Aides au secteur du Bâtiment et TP</u>				
* fonds d'aide au conseil (pour mémoire en 84, 0,3 MF voir Chap. 3)				
* contrat de développement ou d'adaptation pour des entreprises		3,0	c)	15,0
* favoriser l'accès des PME aux marchés publics (filrière pierre pour mémoire contrat interrégion)	0,23	0,23	1,15	1,15
Chap. 6 - <u>Animation et équipements touristiques</u>				
* assistant technique unités de séjour	2,0	2,0	10,0 (d)	10,0 (d)
* observatoire touristique régional	0,25	0,25	1,25	1,25
* système télématique touristique	0,32	0,32	1,60	1,60
* contrats stations-vallées	0,6	1,8	3,0	9,0
Chap. 7 - <u>Commerce extérieur</u>	1,5	1,5	7,5	7,5
Chap. 8 - <u>Economie sociale</u>	0,2	0,2	0,4	0,4
TOTAL TITRE I	33,30	43,90	151,30	202,70

(a) le financement ultérieur de la Région et de l'Etat sur le CAO sera fonction du projet précis qui sera présenté

(b) un contrat particulier précisera les engagements ultérieurs

(c) la Région accompagnera cette action selon des modalités à définir au contrat particulier

(d) de (8,0 à 10,0)



FICHE IVb



Les programmes locaux d'aménagement coordonné

Une procédure contractuelle entre la Région Provence-Alpes Côte d'Azur et les collectivités locales

Une exigence de solidarité : l'arrière-pays

Les communes de l'arrière-pays provençal, éloignées du rivage méditerranéen, vivent depuis longtemps en marge du développement, dévitalisées par l'exode rural et agricole dû à plus d'un siècle de concentration littorale.

Ces zones, de très faible densité (moins de 5 habitants au km² dans de nombreux cantons de montagne, les départements alpins ne dépassant pas 17 habitants au km²) souffrent de l'isolement car les quelques petits centres de peuplement concentrent les équipements collectifs et les emplois. Cette situation est aggravée par la mauvaise desserte en voies de circulation qui rend extrêmement difficile les relations avec les espaces urbanisés et industrialisés.

La désertification, c'est-à-dire la dépopulation et l'abandon des terres cultivées et des parcours, se double d'une vie économique caractérisée par le manque d'emplois, notamment d'origine industrielle, et par la dépendance tertiaire à l'égard des grandes villes de la région.

L'arrière-pays tend à devenir un espace de récréation pour les citadins et constitue donc un patrimoine fort convoité. Cette irruption du monde urbain a eu pour conséquence une perception locale de la disparité entre les modes de vie urbain et rural aussi bien au niveau des revenus que des équipements collectifs.

Pour soutenir les projets de développement locaux des collectivités locales qui, à l'origine ont été proposés pour mettre en oeuvre des actions agricoles (équipement hydraulique et pastoral pour l'essentiel), l'Etablissement Public Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur a engagé dès 1979 une politique de programmes locaux d'aménagement coordonné (PLAC) qui s'insèrent en partie dans un plan régional agricole de cinq ans.

Un début de planification locale a pu ainsi se mettre en place dans la région. Cette action s'inscrit dans la perspective d'une planification rurale locale intégrée, sur la base de la "petite région agricole", mais pouvant prendre une dimension plus globale que seulement agricole.

C'est pourquoi, les PLAC, procédures de contractualisation entre la région et le niveau local, prennent appui sur une structure de solidarité intercommunale (SIVOM, Syndicats d'Etudes et de Programmation, Syndicats Mixtes,...).

Un regroupement intercommunal

Les élus régionaux, tirant parti des structures de coopération intercommunale, ont voulu donner aux PLAC une assise représentant un seuil minimum de population pour éviter le saupoudrage des subventions et pour pratiquer une programmation cohérente, adaptée aux besoins réels des populations.

La procédure des PLAC a été conçue pour permettre :

- à chaque commune de situer ses problèmes et ses projets par rapport à ceux des communes voisines, pour trouver les solutions les mieux adaptées à ses besoins et à ses possibilités financières ;
- à la structure de coopération intercommunale de coordonner les projets, et d'obtenir les meilleures chances de réalisation par l'accès aux aides techniques et financières disponibles. C'est au sein de ces regroupements intercommunaux qui concernent exclusivement des communes rurales (5000 habitants au maximum, plafond fixé par la région) que sont rassemblés tous les projets communaux, qu'ils y sont discutés pour établir des priorités et qu'est mis au point le programme global d'aménagement et de développement ;
- au conseil régional de mener une véritable politique d'aménagement du territoire démocratique en finançant les opérations les plus utiles aux habitants selon l'avis même de leurs responsables élus.

Les réalisations et les actions engagées portent sur les domaines suivants :

- maintien et développement du potentiel productif local : agriculture, industrie et artisanat ;
- mise en oeuvre de services sociaux pour la population rurale locale ;
- action de protection de l'environnement et de mise en valeur du patrimoine collectif ;
- réalisation de structures d'accueil et de loisirs intégrant les besoins des populations accueillies et ceux des populations locales ;
- action d'animation de la vie locale pour favoriser une meilleure participation des populations à leur devenir collectif.

Une enveloppe globale du budget régional

La formule du contrat retenue par le conseil régional permet à la région et aux collectivités locales de mener conjointement ces actions. Le contrat implique un regroupement intercommunal et une programmation pluriannuelle des financements par les diverses parties. Une

enveloppe financière est réservée chaque année sur le budget régional pour la mise en oeuvre des PLAC, sans être préaffectée obligatoirement projet par projet. En 1980, la dotation PLAC s'élevait pour le budget primitif de la région à un montant total de 18,6 MF. Une grande liberté est donnée aux responsables locaux pour élaborer et réaliser chaque opération.

Les crédits PLAC (10% du budget régional) recèlent un effet multiplicateur non négligeable. Certaines actions, importantes par leur coût financier, sont menées au titre de politiques spécifiques qui ne sont pas du ressort des enveloppes PLAC : des équipements communaux et intercommunaux ont pu voir le jour grâce à ces subventions régionales, et qui ont ouvert l'accès à d'autres sources de subventions, notamment d'Etat.

Les modalités de l'aide du conseil régional

La première aide du conseil régional intervient sous la forme d'une subvention pour étude qui permet à la structure de coopération de recruter un technicien-animateur qui assistera les élus dans la réalisation de leurs projets et du programme global : étude des dossiers, calcul des coûts et des avantages, recherche de financement, formalités administratives, contrôle technique, contacts avec les administrations et, en particulier, liaison avec la région et ses services propres.

Dans un second temps, le conseil régional apporte un financement prioritaire sous forme de dotation annuelle globale des opérations contenues dans le programme établi, sous réserve d'une vérification de conformité avec les grands objectifs régionaux. Ce sont les élus régionaux qui confirment en dernier ressort l'affectation des subventions à chacun des projets retenus.

Les PLAC engagés et en préparation, au nombre de 22, groupent plus de 300 communes (voir carte).

Les opérations financées quelques exemples :

- Dans le cadre du plan agricole régional, sont plus particulièrement concernés les secteurs suivants : travaux d'irrigation, développement du secteur sylvo-pastoral, actions de promotion et de commercialisation, domaine coopératif, étude et expérimentation de nouvelles techniques.

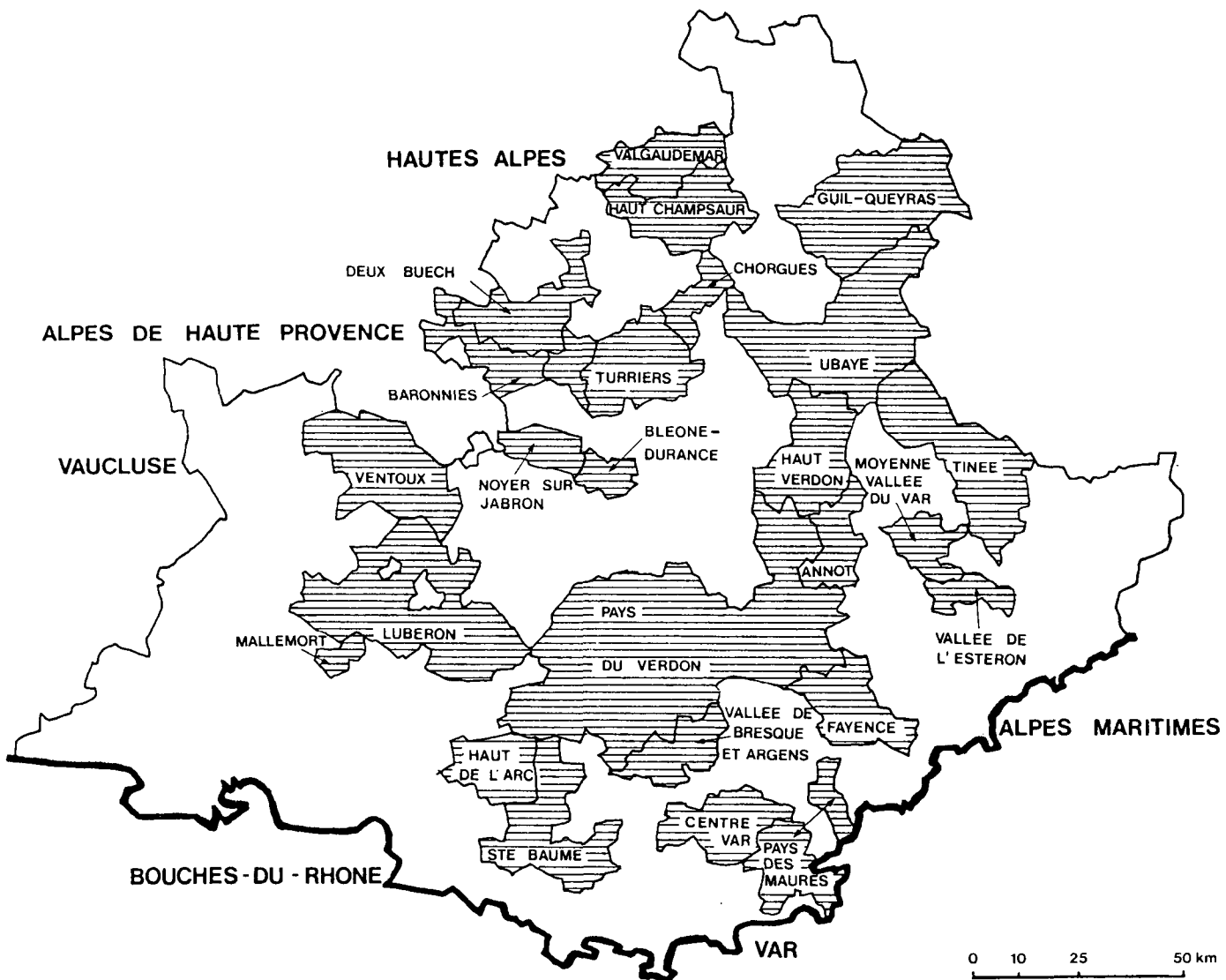
- Dans les domaines industriel et commercial, l'accent est mis sur la création de commerces communaux (boulangeries, boucheries-charcuteries, multi-services), sur les opérations d'accueil concernant le bâti industriel ou artisanal (ateliers-relais, locaux artisanaux) ainsi que sur l'installation d'ateliers communaux.
- Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat au niveau des études de réalisation, les travaux d'humanisation d'hôpitaux ruraux, l'équipement des foyers du troisième âge et de centres d'aide par le travail, sont les actions-pilotes menées au titre de la politique régionale de l'arrière-pays.
- La priorité dans le secteur touristique va aux équipements adaptés aux petites

collectivités d'accueil : gîtes et campings communaux, aires de jeux et de loisirs, aménagement de circuits de randonnées équestres, pédestres, cyclotouristiques, auberges, chambres d'hôtes.

- L'aménagement et l'équipement des centres socio-culturels, foyers ruraux, salles polyvalentes, font l'objet du plus grand nombre de réalisations, auxquelles il faut ajouter des actions d'animation intercommunale (achat de matériel de fêtes, podiums, sonorisation).

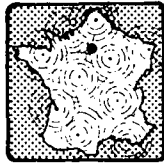
Cette politique élaborée et mise en oeuvre par les élus locaux sur la base d'un engagement financier clair de la région fait des PLAC un instrument de réflexion et d'action dans une optique de coordination et de planification locales à moyen et long terme.

PROGRAMMES LOCAUX D'AMENAGEMENT COORDONNE
 (P.L.A.C.)





FICHE IVc



Les contrats particuliers : une mise en application des contrats de plan Etat-Région

Les contrats de plan établis entre l'Etat et les Régions pour la réalisation d'actions d'intérêt commun inscrites dans le IXe Plan sont des documents d'orientation qui engagent les deux parties. Ces documents généraux donnent lieu par la suite, après négociations technico-financières, à des contrats particuliers qui fixent opération par opération les modalités d'exécution. Quelque 1000 contrats particuliers ont été préparés et signés à ce jour.

Ces contrats particuliers ont donc pour but la réalisation des actions inscrites dans les contrats de plan Etat-Région.

Les contrats particuliers fixent les procédures de suivi de l'exécution de chaque opération ou programme :

- lorsque les opérateurs et bénéficiaires d'un programme sont distincts, ces contrats déterminent la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, donnent les caractéristiques techniques, l'échéancier et le financement pour chacune des actions ;
- lorsque les opérations ne sont pas individualisables à l'intérieur d'un programme général, ces contrats définissent les mécanismes d'instruction, de décision et de financement des programmes d'intervention.

Plusieurs contrats particuliers peuvent être passés pour la mise en oeuvre d'une grande action inscrite dans le contrat de plan.

Ces contrats sont élaborés et signés au niveau régional. Apposent leurs signatures le Commissaire de la République, représentant de l'Etat, le Président du Conseil Régional et tous les partenaires concernés par la mise en oeuvre d'une action conjointe : collectivités locales (départements, syndicats de communes, communes), organismes consulaires (CCI, Chambres de Métiers), organisations professionnelles et groupements de producteurs, établissements financiers (SDR, Instituts de Participation, Crédit Agricole...).

Les engagements financiers de l'Etat dans les contrats particuliers doivent avoir été approuvés par les ministres intéressés. Le CIAT examine les opérations qui soulèvent des problèmes et qui nécessitent un arbitrage du Premier Ministre.

UN EXEMPLE DE CONTRAT PARTICULIER :

la création du Centre Régional d'Innovation et de Transfert Technologique de Bourges) (CRITT)

Cet exemple est représentatif des trente-cinq créations de CRITT prévues dans les contrats de plan Etat-Région.

CONTRAT DE PLAN ENTRE L'ETAT ET LA REGION CENTRE

CONTRAT PARTICULIER RELATIF A LA CREATION D'UN POLE DE PRODUCTIQUE

ENTRE :

Le Préfet, Commissaire de la République de la Région Centre, agissant au nom de l'Etat,

d'une part,

ET

Le Président du Conseil Régional du Centre, agissant au nom de l'établissement Public Régional,

d'autre part,

il est convenu ce qui suit :

L'objectif de ce contrat est de préciser les missions et les modalités de fonctionnement du "pôle interrégional de productique de Bourges"

Pour promouvoir la diffusion dans les entreprises - en particulier dans les PME et dans l'artisanat - des méthodes et des moyens de la production automatisée, les actions de ce pôle s'ajoutent à celles, également inscrites au contrat de plan entre l'Etat et la Région Centre, de l'antenne régionale de l'ADEPA et à celles prévues au titre du fonds d'aide au conseil, et sont complétées par des subventions d'équipement pour différentes parties prenantes du pôle.

La vocation géographique du pôle

Développé à partir de l'IUT de Bourges, le pôle a une double vocation régionale et interrégionale :

- d'une part, il sera ouvert aux concours de l'ensemble des laboratoires de recherche, des établissements d'enseignement, des entreprises utilisatrices ou productrices d'éléments de production automatisée, des experts techniques et des chambres consulaires de la région, et il exercera ses missions dans l'ensemble de la région ;

- d'autre part, il devra s'appuyer sur des compétences extra-régionales telles que les autres pôles productiques et centres techniques, et il pourra intervenir dans d'autres régions.

Les missions du pôle

Le pôle a pour missions, parallèlement aux autres établissements et services qui s'y consacrent :

- de sensibiliser les entreprises (et leur environnement) et de les informer sur les techniques modernes de production, les méthodes de leur mise en oeuvre, les concours dont elles peuvent bénéficier, etc...Les entreprises déjà équipées ont aussi à jouer un rôle important de démonstration et de conseil ;
- d'apporter aux entreprises une assistance technique, d'assurer les transferts de technologie et de favoriser, y compris par des subventions, le recours des entreprises à l'appui scientifique et technique des laboratoires privés ou publics ;
- d'informer les laboratoires sur les besoins industriels et de développer les recherches, en harmonie avec les autres pôles, plus spécialement dans les domaines où la région possède une certaine spécialisation, notamment ceux des capteurs industriels et de la métrologie assistée ;
- de faciliter l'adaptation des organismes de formation aux nécessités des entreprises utilisatrices, actuelles ou futures, de systèmes de production automatisée.

Dans l'exécution de ces missions, le pôle veillera soigneusement à ne pas interférer avec l'activité des sociétés de services et de conseil que l'Etat et la Région entendent stimuler grâce au fonds d'aide au conseil.

La structure juridique

Les missions de ce pôle seront confiées à l'association "CRITT productique de Bourges", ayant son siège à l'Institut Universitaire de Technologie de Bourges et

avec laquelle sera passée une convention. Cette association sera ouverte à tous les partenaires régionaux de la productique : entreprises, chambres consulaires, organismes de recherche et d'enseignement. Elle sera administrée par un conseil d'au plus 19 membres, composé majoritairement de chefs d'entreprises industrielles ou artisanales, du Commissaire de la République de la Région Centre, du Président du Conseil régional, du Président du Comité économique et social et du Recteur.

Le pôle présentera chaque année à l'agrément de l'Etat et de la Région, un budget prévisionnel détaillant les actions envisagées et faisant apparaître les subventions publiques nécessaires.

Après ce double agrément, les dépenses pourront être engagées.

Les conditions des interventions dans les entreprises devront être définies par le conseil d'administration et agréées par le Préfet-Commissaire de la République de la Région Centre et le Président du Conseil régional.

Un comité scientifique et technique assistera le conseil d'administration dans la définition, le suivi et le contrôle des actions du pôle.

Il sera composé de personnalités extérieures choisies par le conseil d'administration et agréées par le Commissaire de la République de la Région Centre et par le Président du Conseil Régional.

Fait à Orléans, le 15 juin 1984

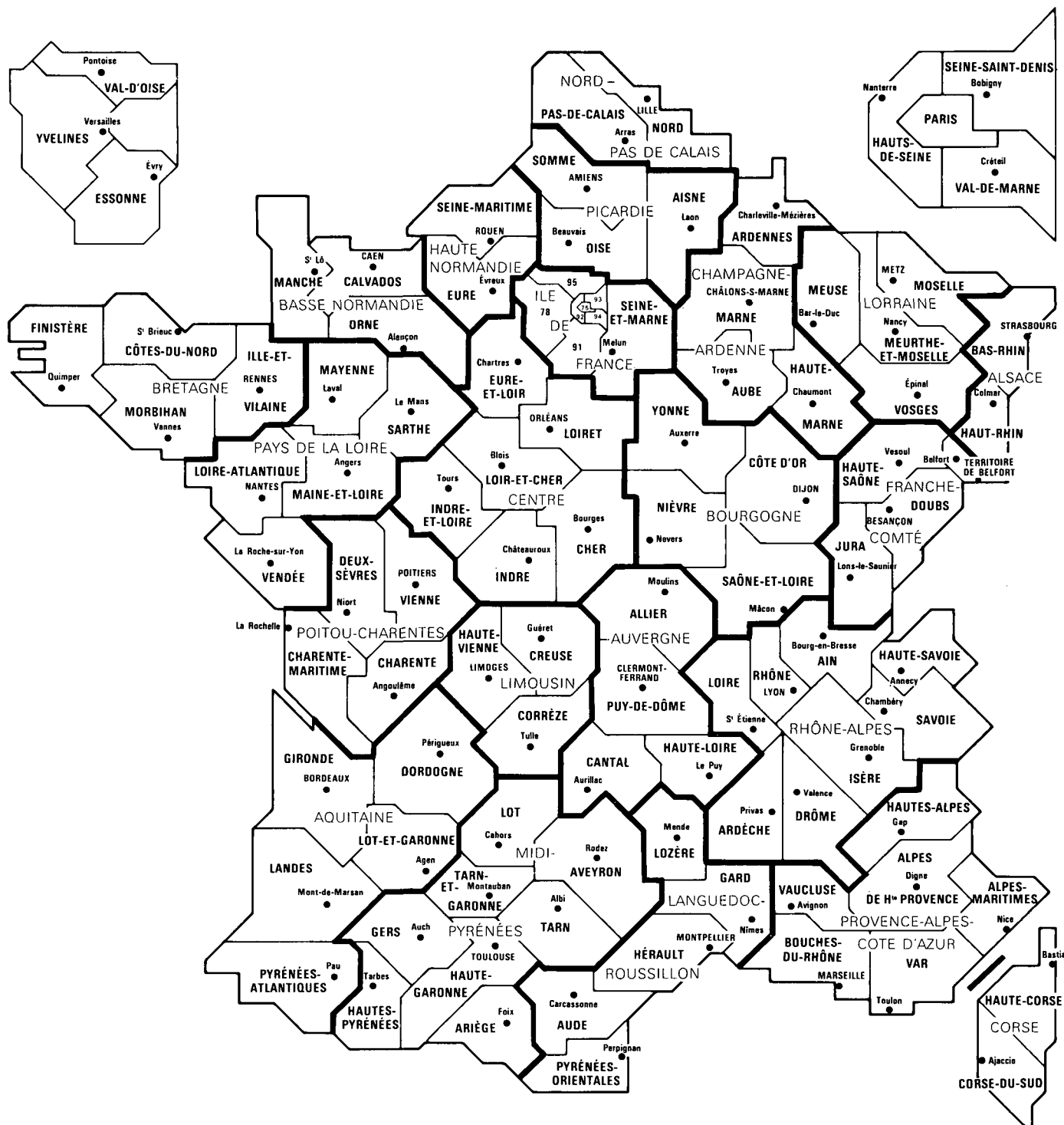
Le Préfet
Commissaire de la République
de la Région Centre
Jean TERRADE

Le Président Du Conseil Régional
du Centre
Daniel BERNARDET

DOSSIER V



Décentralisation et aménagement du territoire



- limite de région
- limite de département
- Albi préfecture
- TOULOUSE chef lieu de région



La décentralisation

I - CINQ SIECLES DE CENTRALISATION DU POUVOIR EN FRANCE : LES FAITS, LES IDEES

1. Le mouvement multiséculaire de centralisation

L'histoire de la centralisation du pouvoir politique, mais aussi administratif, économique et culturel, en France s'affirme avec force depuis le XV^{ème} siècle ; depuis cinq siècles également divers courants décentralisateurs traversent la vie politique du pays, soutenus par diverses forces sociales.

Quelques dates institutionnelles majeures témoignent du mouvement centralisateur.

En 1467, le Roi Louis XI restreint les libertés locales lors des Etats Généraux de Tours. Cela marque l'essor du pouvoir royal en France qui se dégage progressivement des multiples centres féodaux de pouvoir. Toutefois, le pouvoir royal veille aux privilèges accordés aux corporations urbaines - souvent dès le XI^{ème} siècle, après les révoltes communales d'inspiration bourgeoise. L'Etat de la France s'est constitué progressivement après de longues luttes contre la féodalité sous l'Ancien Régime. On a pu écrire : "Ce qui est décisif dans notre histoire et dans notre vie publique, c'est cette alliance que les villes ont conclue de bonne heure avec le pouvoir central... et les villes prirent ainsi l'habitude d'obéir à la direction venant du centre... S'il y a une force de résistance en France, elle est aux champs... L'aristocratie s'est toujours appuyée sur les campagnes. Tout l'art du gouvernement, en France, est de faire vivre ce difficile ménage de Paris et de la province"(1).

L'extension géographique du territoire national aux XV^{ème} et XVI^{ème} siècles exige de nouvelles méthodes d'administration, légitimées par l'essor du pouvoir absolu et personnel du Roi.

Richelieu prescrit en 1635 l'institution des intendants qui représentent le Conseil du Roi en province. En 1642, les intendants procèdent à la répartition et à la levée des impôts. Suspendus de 1648 à 1653, pendant la révolte de la Fronde, ils accroissent leur autorité par l'Edit d'Avril 1683 proposé par Colbert au Roi Louis XIV. Ce texte établit les fonctions de tutelle des intendants sur les autorités locales, et en particulier les villes, dans les domaines de la justice, de la police et des finances : fixation du budget des villes, autorisation d'emprunter... A la fin du XVIII^{ème} siècle, ce système d'administration centralisée couvre de manière homogène les trente-quatre généralités du pays, qui sont les cadres géographiques de collecte du produit des impôts

directs. Proches du gouvernement central, les intendants préfigurent le système préfectoral du XIX^{ème} siècle en France.

"L'absolutisme voit la mise en place d'institutions qui annoncent le type d'Etat qui s'instaure en France. On démantèle les provinces pour mieux détruire les allégeances locales, en créant les généralités qui préfigurent les futurs départements ; dans chaque généralité règne un intendant en relation directe avec le pouvoir exécutif et qui devrait échapper à l'influence des clientèles locales, de même que le futur préfet, dans son département, se trouvera relié à Paris et sera supposé libre de toute allégeance locale. Ces intendants peuvent, de plus, s'appuyer sur des sous-intendants ou encore des subdélégués, l'ensemble de ce personnel administratif étant issu soit de la roture, soit d'une noblesse provenant d'une région, soit encore de l'entourage du Roi (2). Se constitue alors également une administration territoriale qui contrôle et surveille le territoire dans son ensemble.

LES PROVINCES FRANÇAISES TRADITIONNELLES AVEC LEUR DATE DE RATTACHEMENT AU DOMAINE DE L'ETAT



Source : René Rémond, « Les mille ans d'histoire qui mènent à la région », Réalités, fév. 1969.
Les Cahiers Français - La Documentation Française - La décentralisation.

**CHRONOLOGIE DE LA CONSTITUTION
DU TERRITOIRE NATIONAL FRANÇAIS**

SIECLE	ANNEES	PROVINCES	CAPITALES
10 ^e	987	Ile-de-France	Paris
12 ^e	1100	Berry	Bourges
13 ^e	1204 1270 1285	Normandie Languedoc Champagne	Rouen Toulouse Troyes
14 ^e	1313 1349 1371	Lyonnais Dauphiné Aunis et Saintonge	Lyon Grenoble La Rochelle
15 ^e	1416 1453 1477 1480 1481 1498 1453-1589	Poitou Picardie Bourgogne Anjou Provence Orléanais Guyenne et Gascogne	Poitiers Amiens Dijon Angers Aix Orléans Bordeaux
16 ^e	1515 1527 1527 1532 1584 1584 1589 1589 1589	Angoumois Marche Bourbonnais Bretagne Maine Touraine Limousin Comté de Foix Béarn	Angoulême Guéret Moulins Rennes Le Mans Tours Limoges Foix Pau
17 ^e	1610 1659 1659 1648-1680 1665 1668 1678	Auvergne Roussillon Artois Alsace Nivernais Flandre Franche-Comté	Clermont-Ferrand Perpignan Arras Strasbourg Nevers Lille Besançon
18 ^e	1766 1768 1797	Lorraine Corse Comtat Venaissin	Nancy Bastia Avignon
19 ^e	1860 1860	Comté de Nice Savoie	Nice Chambéry

Toutefois, à la veille de la Révolution française, le système de l'intendance est fortement critiqué dans la mesure même où le régime de l'absolutisme monarchique est attaqué. La répartition de la fiscalité est l'un des problèmes de la fin de l'Ancien Régime. Des réformateurs, tels Turgot, ancien intendant, ou Necker, proposent l'établissement d'assemblées provinciales, représentant les intérêts des administrés de la base, pour mieux ajuster les contributions financières des provinces aux demandes de l'Etat central. En 1778 et 1779, quelques expériences d'assemblées provinciales sont autorisées : une timide décentralisation est initiée sous la contrainte politique de l'opinion publique, et dans un contexte de crise des finances publiques centrales.

La Révolution Française instaure, par les lois du 14 décembre 1789 et du 22 décembre 1789, respectivement les communes, au nombre de 44.000, et les départements, au nombre de 83. Il s'agit d'une part, de normaliser et d'unifier les collectivités territoriales du pays en abandonnant les hétérogénéités administratives de l'Ancien Régime, et, d'autre part, de briser les provinces, cadres des pouvoirs de l'aristocratie. Quelques années plus tard, en 1793, au nom du fédéralisme, c'est en réalité le gouvernement central, avec l'appui

de la Commune de Paris, qui impose une centralisation politico-administrative au pays, dans un contexte particulier : intensité des luttes politiques internes, problèmes économiques, guerre à l'extérieur. Les Jacobins l'emportent sur les Girondins qui se prévalaient à Paris du soutien de départements modérés.

La réalité départementale est confirmée sous le Consulat, par la loi du 28 Pluviose An VIII (17 février 1800) qui consacre la personne du Préfet, agent du pouvoir central y exerçant ses pouvoirs en son nom. Les sociétés locales sont domestiquées par l'Etat central. "Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages, de manière que la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministre à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique" (3). H. Taine le décrit dans "Les origines de la France contemporaine" (1875-1892) : "Tous les restes de l'ancienne initiative provinciale et communale, respectés ou tolérés par la centralisation monarchique, sont écrasés et anéantis ; dès les premiers mois, la main du Premier Consul (Bonaparte) s'abat sur les sociétés locales comme une griffe... sous la main du préfet, le conseil général (du département) devient un automate". Sous la Restauration, après 1815, la société locale reste "un prolongement de la société centrale, un appendice de l'Etat, une succursale de la grande maison dont le siège est à Paris" (H. Taine : op cit.).

"La hiérarchie Etat central/préfet/sous-préfet semble reproduire l'ancienne relation qui unissait dans le cadre de la monarchie absolue le Roi, l'intendant et le sub-délégué. Un système d'administration très centralisé recouvre dès lors l'ensemble du territoire" (2).

Un observateur anonyme note avec nostalgie, en 1820, pendant la Restauration : "...l'intérêt départemental n'existe pas, ou bien il n'est que l'intérêt national observé dans un département... Les généralités ou les provinces présentaient une masse bien plus imposante que nos départements. Elles formaient des états distincts, avec des lois et des coutumes particulières... Il n'existait point alors d'intérêt national, ou plutôt il n'avait point d'interprètes provinciaux..." (4).

H. Taine précise les traits du corps préfectoral : "... imposé d'en haut, étranger aux passions du lieu, indépendant, qualifié et préparé par son office, le préfet... a pu rester, à l'ordinaire, le ministre impartial de la loi et de l'équité, maintenir chacun dans son droit et exiger de chacun son dû, sans tenir compte des opinions et sans faire acception des personnes". Mais après un demi siècle d'existence, le rôle du préfet se modifie : "Aujourd'hui (vers 1890), il doit se faire le complice de la faction régnante, administrer au profit des uns et au détriment des autres, introduire, comme un poids prépondérant, dans toutes les pesées de sa balance, la considération des personnes et des opinions". D'instrument du pouvoir central, le préfet tend à devenir régulateur entre les impulsions venues du centre, et celles venues de la base, retrouvant ainsi la position des intendants les plus dynamiques de l'Ancien Régime. Aussi le débat sur la centralisation et la décentralisation est-il l'un des grands thèmes d'affrontement politique du XIX^e siècle en France, chaque révolution y apportant sa contribution, au nom de la démocratie et de la liberté.

Après la révolution de 1830, les conseils municipaux (1831) et généraux (1833) sont élus au suffrage



restreint. Après 1848, le suffrage est universel, mais les maires sont nommés.

A la suite des chocs de la défaite de la guerre franco-prussienne de 1870 et de la Commune de Paris de 1871, les maires sont élus au sein des conseils municipaux et une relative co-direction des affaires départementales s'instaure entre le préfet et l'assemblée générale du département. Les lois du 10 Août 1871 et du 5 Avril 1884 déterminent les régimes respectifs des départements et des communes, toujours soumis à la tutelle du pouvoir central par l'intermédiaire des préfets. Ces dispositions ne seront profondément modifiées qu'en 1982, soit un siècle plus tard.

2. Les significations politiques des projets de décentralisation au XIX^{ème} siècle en France

Au siècle dernier, les partisans de la décentralisation se retrouvent dans tous les grands courants d'opinion ; quelques noms méritent d'être évoqués : A. de Tocqueville ou J. Simon (libéral), A. Comte ou H. Taine (positivistes), P.J. Proudhon (socialiste anarchiste), M. Barrès ou Ch. Maurras (nationalistes d'extrême-droite), Fr. Le Play (catholique conservateur), B. Malon (socialistecommunard). La polysémie du terme "décentralisation" est donc d'une grande richesse. Elle conduit à rendre compte des problématiques plus générales qui spécifient chaque fois sa signification, et qui sont toujours d'actualité.

Schématiquement, il est possible de distinguer six modes de compréhension de ce terme unique de "décentralisation".

. Pour la pensée politique libérale, la décentralisation vise à maintenir ou à instaurer une pluralité de centres de pouvoirs au sein de la société civile, considérée comme distincte du fonctionnement de l'appareil d'Etat central. Ces pouvoirs sont des contre-pouvoirs ou des pouvoirs intermédiaires, destinés à contrebalancer le pouvoir d'Etat, qui tend sinon à devenir absolu. Un équilibre entre gouvernants et gouvernés est recherché, notamment par l'organisation d'élections locales. En ce sens la décentralisation est une condition de la liberté au sein de la société : l'individu ne se retrouve pas seul face à l'Etat. Il s'agit d'une approche philosophique et politique au sens large. (cf. Montesquieu, et surtout de Tocqueville ou J. Simon).

. Pour la pensée conservatrice, la décentralisation signifie la légitimité et le respect des solidarités sociales élémentaires traditionnelles : familles, communautés de base, terroirs géographiquement spécifiques ou comportant une homogénéité ethnique. C'est la trilogie du sol, du sang, de la tradition pouvant enrichir ou renouveler le nationalisme. (cf. Ch. Maurras, M. Barrès...).

. Pour des réformateurs des institutions d'Etat, la décentralisation permet de rendre plus efficace et plus économique le fonctionnement de l'appareil d'Etat, en rapprochant les instances de pouvoir des cadres où s'expriment les besoins sociaux exigeant une intervention publique. Décentralisation, contestation de la bureaucratie, économie budgétaire deviennent synonymes. Le centre gouverne, le local administre, exécute. Dans le même temps, les pouvoirs locaux, autonomes, sont stimulés pour agir. La gestion d'ensemble est accélérée et il n'y a plus de responsabilités

superflues assumées au sommet. L'autorité de l'Etat ne se confond pas avec l'omnipotence d'un Etat risquant l'impotence (cf. Fr. Le Play, Taine...).

. Pour des socialistes ou des anarchistes, la décentralisation permet l'innovation et l'expérimentation tant politiques qu'économiques, à la base, sans attendre l'autorisation étatique centrale. L'Etat ne deviendrait même que la fédération des communautés de base (cf. P.J. Proudhon, et le socialisme municipal).

. Pour bon nombre d'hommes politiques français, de tendances politiques diverses, la décentralisation signifie au siècle socio-économique dernier la contestation et le refus du modèle qui se met en place : exode rural provincial et attrait de Paris, où grossissent les "classes dangereuses", "les prolétaires". Il s'agit de maintenir l'ordre social bourgeois contre les dangers du socialisme, et d'éviter que les troubles parisiens ne remettent en cause un régime politique dans son entier. Certains imaginent en 1871, après la Commune, le transfert en province de la capitale.

Plus subtilement, la décentralisation permettrait de tempérer ou même de faire disparaître la lutte des classes : "En supprimant les libertés communes à défendre ou les intérêts communs à gérer (la centralisation) fait disparaître le terrain où riches et pauvres pourraient se rencontrer et apprendre à s'aimer et à s'estimer : les intérêts locaux" (Odilon-Barrot : De la décentralisation et de ses effets. 1861. Paris : Dumoineray, 148 p.). Le projet de décentralisation devient un projet de pacification sociale, un cadre de l'association des citoyens devenus, par les exigences de la gestion de base, plus tolérants et patients. La décentralisation permet des alliances, des compromis politiques entre plusieurs groupes sociaux, dans des circonscriptions territoriales limitées. La décentralisation devient alors aussi une méthode originale de socialisation politique. C'est J. Simon, par exemple, qui s'exprime dans son ouvrage : "La liberté politique" (1871, 4^{ème} Edition revue, Paris, Hachette, p. 301) : "Même pour les matières étrangères à l'administration municipale, le gouvernement deviendra plus facile quand les citoyens, habitués à gouverner une commune, connaîtront les conditions et les difficultés réelles d'une administration. Ils se rendront compte du motif de toutes les mesures, ils verront les objections et les conséquences ; ils sauront supporter une gêne, ils sauront attendre. Ils ne mettront plus comme aujourd'hui la responsabilité du gouvernement partout. A l'heure qu'il est, quand les vignes ont coulé, quand les épis ne rendent pas, on se plaint du gouvernement. C'est insensé... La liberté communale a ce double effet de rendre les révolutions plus rares et moins complètes."

. Sur le plan économique, la décentralisation est considérée par les économistes classiques comme un facteur de dynamisme et de renouvellement du libéralisme économique. Après la défaite française de 1870 face à la Prusse, devenue l'Empire allemand, de nombreux responsables politiques français mettent en cause la centralisation du second Empire, et aspirent à la décentralisation pour le renouveau national. L'essor technologique d'alors, par exemple le télégraphe et les chemins de fer, sert d'argument en faveur de la décentralisation, rendue plus facile par ces nouveaux modes de communication.

Les débats sur la décentralisation en France au siècle dernier séparent aussi ceux qui prennent comme modèle l'Angleterre : Fr. Le Play, ou ceux qui s'inspirent de

l'exemple américain : A. de Tocqueville ; ceux qui privilégient les départements et ceux qui rêvent de provinces plus étendues. A la fin du XIX^{ème} siècle, des projets législatifs qui portent sur la région sont présentés : projets de M. Hovelacque (1889), de MM. Cornudet, Lanjuinais et Beauquier (1896). La question régionale ne sera traitée réellement qu'un siècle plus tard.

Ces différentes approches de l'administration territoriale d'un pays comme la France révèlent les enjeux politiques profonds du débat centralisation-décentralisation. La question majeure est celle de l'exercice du pouvoir, tant au centre qu'en périphérie, et qui s'appuie sur différents jeux d'alliances passés entre divers groupes sociaux.

Si la technique centralisatrice de l'intendance de l'ancien Régime a été reprise après la Révolution sous la forme de la tutelle préfectorale, c'est en partie parce que l'alliance de la Royauté, qui a généré une solide administration centrale et locale, avec diverses composantes de la bourgeoisie française, dirigée contre l'aristocratie, plus terrienne, s'est maintenue pendant la première moitié du XIX^{ème} siècle.

Plus tard dans le siècle, la force sociale en opposition avec la bourgeoisie n'était plus tant l'aristocratie que les travailleurs de l'industrie ; d'où des compromis passés entre la bourgeoisie et la paysannerie, marqués par le développement du rôle des départements et des préfets pendant la révolution industrielle, toujours dans un cadre centralisé.

Mais l'importance de la paysannerie déclinant au XX^{ème} siècle en France, l'appareil d'Etat a pu étendre son pouvoir centralisateur auprès des collectivités locales jusqu'à transformer celles-ci en de véritables auxiliaires de l'Etat central, les incitant à conduire des opérations pour son propre compte. Cela a été particulièrement manifeste pendant les années de croissance d'après 1950. Les notables locaux, cumulant les mandats électifs, ont participé à ce mouvement centralisateur, jusqu'à entraîner un certain "blocage de la société française", selon l'expression du sociologue M. Crozier.

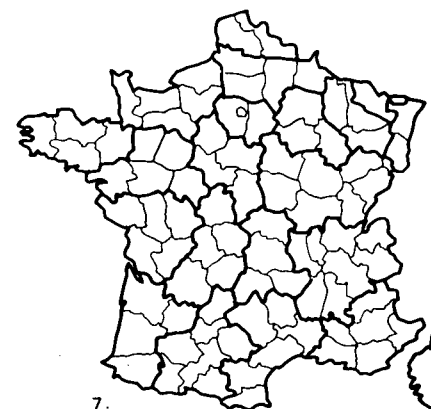
Il faut noter qu'après la deuxième guerre mondiale, la Constitution française du 27 octobre 1946, instaurant la IV^{ème} République, prescrivait dans son article 87 que "les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel", et que "l'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président". L'article 89 dessine une perspective politique pouvant aboutir à la décentralisation : "Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales ; elles pourront prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes..." Ces orientations non reprises dans la Constitution du 4 Octobre 1958 toujours en vigueur, nourriront les débats de la V^{ème} République pour aboutir aux réformes de 1982.

Croissance, urbanisation, financement important par l'Etat et le secteur parapublic des équipements se sont conjugués pour accroître après la deuxième guerre mondiale la centralisation politique et administrative en France. Le rôle des collectivités locales y est devenu essentiel au regard des dépenses d'équipement civil du pays : celles-là réalisent en 1982 trois-quarts de ces dépenses totales, l'Etat central n'en effectuant qu'un quart comme maître d'ouvrage.

Les dépenses des collectivités locales et des régions s'élèvent en 1980 à 10% de la production intérieure

brute. Par ailleurs en 1982, ces dépenses atteignent environ 45% du budget civil de l'Etat. Toutefois, la fonction publique locale - essentiellement communale - ne regroupe que 600.000 fonctionnaires (dont 30.000 pour Paris) face aux 2,6 millions de fonctionnaires d'Etat, essentiellement répartis sur l'ensemble du territoire.

-
- | | |
|--|--------------------------------|
| 1. Les provinces en 1789. | 2. Projet Auguste Comte - 1854 |
| 3. Projet Le Play - 1864. | 4. Projet Henri Mazel - 1907. |
| 5. Projet Bancal - 1945. | 6. Projet Debré - 1946. |
| 7. Commissaires de la République - 1945-1946. | |
| 8. Projet Billères - Médecin (rapport Barraud) discuté en 1954-1955. | |
| 9. Projet Gravier - 1949. | |
| 10. Les 21 régions françaises dont les limites ont été préparées entre 1955 et 1958 et qui ont été fixées en 1959. | |
-





II - ENTRE CENTRALISATION ET DECENTRALISATION : DES REFORMES ADMINISTRATIVES ANTERIEURES A 1982

1. La IIIème République et les premières mesures de la décentralisation territoriale

Le système napoléonien d'administration territoriale s'enracine avec la Restauration. Mais les oppositions sont fortes qui défendent les libertés locales et clament même le retour aux anciennes provinces.

La conférence Tocqueville élabore en 1866 un projet de décentralisation et constate que l'administration

appartient à l'Empereur seul pour mieux critiquer l'instabilité politique qui en découle : "c'est grâce à l'influence administrative que nos élections n'ont jamais cessé d'accorder au pouvoir une approbation sans réserve jusqu'au jour où la Nation vient à sortir de sa léthargie pour se révolter tout à coup (...). Si l'on veut clore l'ère des révolutions, il faut renoncer à tout prix à un régime qui entraîne avec lui de si déplorables conséquences (...), il faut créer dans la commune et dans le département des foyers d'éducation politique, enlever au pouvoir central et à ses agents la force absorbante qui étouffe et qui paralyse le libre jeu du gouvernement institutionnel".(5)

La loi du 10 Août 1871 jette les bases d'une nouvelle administration départementale : le préfet nommé est chef du pouvoir exécutif départemental et représente l'Etat pour tous les actes juridiques. Le conseil général, élu au suffrage universel, représente le peuple. Il désigne et réunit une commission administrative permanente qui assure le contrôle du représentant du gouvernement par les représentants du peuple. Il reçoit ainsi une responsabilité morale.

La loi municipale du 5 Avril 1884, constitue le texte fondamental de l'administration communale. Dans chaque commune, le conseil municipal, élu au suffrage universel, désigne le maire, les adjoints et ses délibérations deviennent exécutives. Le maire est seul chargé de l'administration de sa commune et y représente l'Etat.

Pendant un siècle tous les débats portant sur les différentes formes d'expression du pouvoir des citoyens face à l'Etat restent étroitement circonscrits dans le cadre de ces deux premières lois.



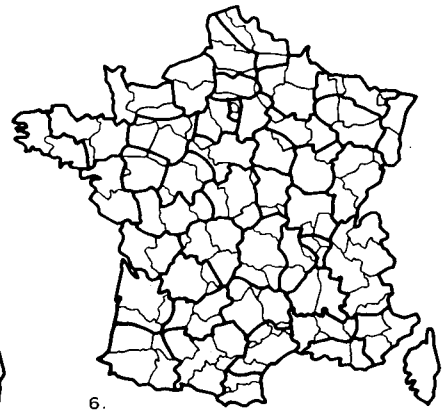
2.



4.



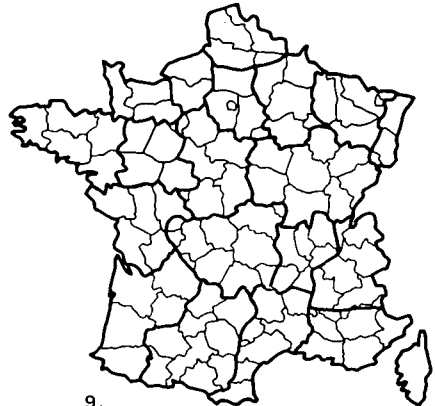
5.



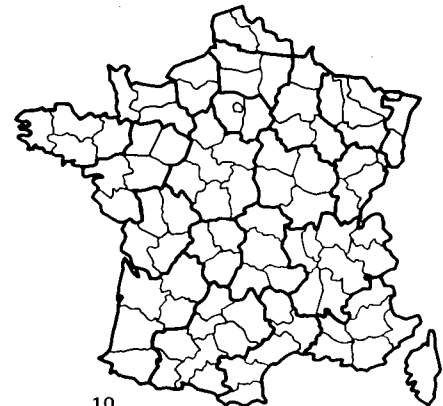
6.



8.



9.



10.

2. IVème et Vème Républiques : trente ans de lente mutation des cadres territoriaux

L'évolution récente du rapport entre l'Etat, les collectivités locales et la société civile ne peut s'analyser sans référence aux changements structurels qui ont modifié la société française depuis la fin de la seconde guerre mondiale. La liaison entre les réformes administratives et les mutations des structures économiques et sociales ne va pas de soi. Néanmoins, quelques processus méritent d'être rappelés en toile de fond : intensification agricole, exode rural et urbanisation massive, ponction opérée sur la main d'œuvre familiale agricole au profit du salariat des secteurs industriel et tertiaire, intégration de la France dans la division internationale du travail et l'internationalisation des marchés, développement d'un mode de consommation de masse. Le régime d'accumulation intensive(6) se déploie sur le territoire et réorganise les modes de vie, de travail et d'échanges. Ces transformations globales produisent des effets différenciés sur les divers espaces locaux et les modes traditionnels d'intervention de l'Etat, de plus en plus engagés dans ce vaste processus de modernisation, et utilisés pour capter les forces socio-économiques porteuses de la croissance et pour opérer la répartition territoriale de cette croissance.

Les projets de réforme élaborés par les divers gouvernements de la Vème République pour adapter l'administration territoriale à ce nouveau contexte prennent des formes tour à tour audacieuses et prudentes. Les tâtonnements qui marquent cette période (1955-1975)(7) s'appuient tous sur le constat des administrations centrales d'un décalage de plus en plus grand entre l'administration du territoire et les nécessaires interventions sur l'espace d'un Etat modernisateur (planification économique, aménagement du territoire, aménagement des villes...). Dans ce projet volontariste, la pratique administrative doit alors changer de nature pour relayer les formes d'expression modernes des acteurs locaux.

Ce processus lent et complexe de réforme aboutit en 1964, en conclusion d'une série de projets pour la promotion d'un cadre territorial intermédiaire entre l'Etat central et les départements, qui jusque là était resté hésitant : des provinces proposées en 1941 par le Conseil National de Vichy en passant par les zones d'administration des commissaires de la République, et le projet des 47 grands départements établi par Michel Debré en 1945, jusqu'aux IGAME. La question régionale oscille entre la régionalisation-déconcentration et la régionalisation-décentralisation. En 1956, la définition de vingt et une régions économiques de programme, suivie de la mise en place de circonscriptions d'action régionale, fixe définitivement les limites territoriales et politiques de la Région au niveau d'un échelon déconcentré de programmation économique.

2.1. 1955-1969 :

réforme administrative et planification

2.1.1. Le débat département-région

Les premiers choix opérés par la Vème République en matière de réforme territoriale débouchent sur les décrets de 1964 qui individualisent la Région dans un système d'administration et de consultation locale : elle

doit constituer un espace pertinent d'analyse et d'action économiques, de programmation des équipements publics et un nouveau lieu de concertation avec les agents économiques qui constituent "les forces vives" de la nation ; mais cette fonction demeure tributaire des relations anciennes nouées entre l'Etat et le système politico-administratif départemental. Aussi les décrets de 1964 coïncident-ils avec la préparation des tranches régionales du Vème Plan (Dossier IV). Les deux dispositions nouvelles instituées par les décrets de 1964 en matière régionale, création d'un organe consultatif, la Commission de Développement Economique Régionale (CODER), et cumul de la fonction préfectorale, départementale et régionale, par la nomination de préfets régionaux du département chef-lieu, organisent et délimitent la fonction essentielle de la Région : préparer la tranche régionale du plan national de développement économique et social sur la base d'une synthèse des propositions des préfets de département et des services extérieurs de l'Etat au sein de la Conférence administrative régionale (CAR). La régionalisation du plan, pour la première fois conçue pour dynamiser et rationaliser les interventions de l'Etat en matière d'équipement du territoire, dérive vers un exercice administratif, car le préfet de département doit, par les mêmes décrets, assumer les fonctions de coordination de l'ensemble des services extérieurs de l'Etat : il constitue en fait le rouage essentiel de la déconcentration de l'appareil d'Etat.

Ce maintien du pouvoir d'administration du Département au côté de la Région planificatrice peut être interprété comme un compromis entre des éléments "traditionnalistes" de l'appareil d'Etat (Ministère de l'Intérieur, corps préfectoral) et des éléments "modernisateurs", promoteurs d'un échelon régional (fort qui s'appuient sur les couches des notables locaux (universitaires, experts des administrations, forces économiques)(8). L'issue ambiguë du débat qui oppose Département et Région dans les années soixante réside dans les marges étroites dont dispose l'état-major réformiste parisien pour opérer, sans véritable mobilisation de l'opinion publique, une transformation profonde du système politico-administratif territorial qui, malgré ses "archaïsmes", se transforme et épouse les nouvelles données de la modernisation du pays.

2.1.2. La permanence du département

Les lois édictées sous la IIIème République réalisent en effet une réforme de l'appareil administratif territorial qui se révélera durable, basée sur deux institutions-clés : l'institution préfectorale et l'institution communale. Mais le département du XIXème siècle n'est plus l'aire de commandement jacobin qui émerge du rêve géométrique de Thouret : il est perméable aux logiques du système politico-administratif périphérique qui équilibre le principe fondamental de la centralisation. Pierre Grémion a, dans une série de travaux (9), mis en lumière les mécanismes qui fondent l'originalité d'un système qui peut apparaître comme relativement autonomisé :

- la légitimité représentative du maire élu au suffrage universel par la communauté rurale locale ;
- la capacité d'action personnelle du maire, distincte de celle de son conseil municipal, qui en fait un porteparole des divers intérêts locaux auprès de l'administration ;
- la courroie de transmission que représente le département, qui assure la solidarité inter-communale par son budget de péréquation et à travers le système de relation privilégié avec le préfet ;
- le système des notables qui organise des relations constantes entre fonctionnaires et élus et assure le relai



des intérêts locaux dans le circuit des décisions centrales. "Il en résulte un régime de démocratie locale particulier : le système notabiliaire, où le bureaucrate devient peu à peu un notable, et où l' élu voit son pouvoir renforcé par ses compétences à manipuler la bureaucratie au point d'intérioriser les valeurs administratives et de devenir lui-même un bureaucrate"(10).

Dans cet appareil complexe d'administration locale, le cumul des mandats des élus locaux apparaît comme un rouage essentiel, dans la mesure où il harmonise l'exercice de la démocratie représentative française et une utile souplesse dans les processus de décision et d'action.

Les tentatives de réforme de l'appareil administratif territorial qui marquent les dix premières années de la Vème République échouent tour à tour : l'ère d'un certain réformisme administratif s'achève sur l'échec du référendum de 1969 qui vise à consolider la Région au détriment du Département et à affaiblir le rôle du Sénat. Le pari modernisateur qui tendait à atténuer le système d'interdépendance entre élus et fonctionnaires locaux pour enserrer un pouvoir d'expertise économique et d'administration dans un système de relations différent, entre Etat et interlocuteurs régionaux, se heurte au bloc monolithique d'alliances qui, de Paris aux 36.000 communes traverse les territoires. Après 1969, débute une phase du réformisme administratif fondée sur la régulation sociale du choc de l'industrialisation.

2.2. 1969-1981 :

Réforme administrative et coexistence de trois niveaux territoriaux

Les réformes territoriales des dix années qui suivent le référendum de 1969 sont assises sur la reconnaissance d'un phénomène nouveau : l'expression politique du pouvoir des maires des grandes villes. Leur force d'expression avait déjà pu s'insinuer dans les rouages administratifs de la planification (Vème Plan) et de l'aménagement du territoire (métropoles d'équilibre). Mais la priorité est désormais donnée à la réforme communale.

En effet, le système urbain de gouvernement local revêt des caractères qui le différencient fortement du système politico-administratif traditionnel : le consensus opéré par le maire tend à éclater du fait de l'accélération de la croissance urbaine. Les nouvelles dimensions des agglomérations et la différenciation de la société urbaine imposent au maire d'une grande ville de s'entourer d'équipes d'expertise technique pour s'affranchir du réseau de décision notabiliaire et pour avoir directement accès à l'Etat.

Ses logiques d'intervention sont marquées d'un esprit entrepreneurial qui modifie les jeux d'alliances locales(11). Parallèlement, face à l'échec relatif des modes de concertation opérés sur une base régionale au sein de la CODER, l'administration centrale en charge de l'aménagement du territoire, la DATAR, joue très vite sur les capacités volontaristes des maires urbains : en particulier, elle instaure une politique de contractualisation avec les villes. Jouer des ambitions des grandes municipalités apparaît alors comme un moyen de réformer le mode d'intervention de l'Etat sur le territoire en faveur de l'industrialisation et de l'équipement du pays. Mais l'appareil administratif territorial dans la perspective de se doter d'une base d'intervention plus cohé-

rente, cherche à résoudre le problème du morcellement du tissu communal face à une réaction départementaliste qui demeure vive.

Les lois sur le regroupement communal (1971) et instituant les établissements publics régionaux (1972) constituent un ensemble de réformes qui opère un dosage subtil pour assurer la coexistence de trois niveaux territoriaux. La fonction de la Région est reconnue pour la programmation économique, celle des regroupements communaux pour la programmation urbaine mais la fonction directionnelle du département est renforcée, du fait de la complexification des mécanismes de décision transitant par lui, dans la lignée des décrets de 1964. L'échelon régional (le Conseil Régional et le Comité Economique et Social) est désormais cantonné à un rôle d'animation économique et n'est plus destiné à constituer un rouage nouveau de l'appareil administratif territorial. Les fusions, regroupements ou constitutions de districts de communes, se réalisent sur proposition de leur département de rattachement. La consultation des conseils généraux et des maires des grandes villes est renforcée dans les mécanismes de planification régionale. La création de nouveaux cantons a pu permettre d'ajuster la représentation des assemblées départementales à la nouvelle réalité urbaine. Toutefois, les regroupements communaux demeureront très limités.

Le rapport Peyrefitte reprend en 1973 des propositions de réforme départementale qui seront abandonnées par la suite. Le rapport Guichard propose, au terme d'une étude remise en 1976, une réorganisation globale des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. En marge de ces différents projets de réforme, les grandes villes développeront, à partir de 1970, et souvent à la limite de la légalité, des dispositifs d'aménagement spatial puis d'intervention économique de plus en plus larges.

Trente ans de remodelage administratif ont contribué à adapter aux nécessités de l'Etat moderne la base de l'appareil administratif local français depuis un siècle : le département. Au cours de la profonde mutation économique et sociale opérée en moins d'un quart de siècle, la diversité des modes d'enracinement des sociétés locales à leur territoire a opposé une force d'inertie puissante à la modernisation des systèmes d'alliances.

Les effets politiques de la loi du 2 mars 1982, qui constitue un cadre juridique totalement inédit, devront être analysés dans le mouvement contradictoire des constantes et des transformations opérées par le tissu local français. L'enjeu de la décentralisation réside aussiaujourd'hui dans les formes de constitution et de reconstitution d'une sociabilité de base dans les espaces urbains, péri-urbains et ruraux.

III - POURQUOI DECENTRALISER EN 1982 ?

En Mai 1981, la gauche politique française accède au pouvoir, porteuse d'un projet de démocratisation de la société. Dans ce projet l'idée de décentralisation occupe une place essentielle, inscrite dans les "Cent dix propositions pour la France", adoptées par le Parti socialiste lors de son Congrès extraordinaire du 24 janvier 1981, qui a désigné M. Mitterrand comme candidat à

la présidence de la République. Ces propositions constituent "la charte de l'action gouvernementale" après l'élection présidentielle du 10 Mai 1981. Elles affirment : "la décentralisation de l'Etat sera prioritaire" (point 54).

Très vite le Gouvernement dépose au Parlement un projet de loi consacrant le principe de la "liberté des communes, des départements et régions". Le processus de la décentralisation est engagé, il se poursuit pendant trois ans.

Dans sa réalisation ce projet politique rencontre des évolutions politiques, administratives, sociales, culturelles et économiques plus anciennes, qui justifient aussi la réforme entreprise depuis 1982.

Plusieurs objectifs de cette réforme doivent être soulignés.

Légitimer démocratiquement l'instance régionale :

L'extension de la démocratie dans la société française conduit à transformer la nature de l'instance régionale, passant d'établissement public à compétence limitée au statut de collectivité territoriale exigeant l'élection d'un conseil régional. Cette instance exerce alors des fonctions économiques d'encadrement et d'impulsion importantes. Le développement économique tant national que territorial doit pouvoir relever des choix conscients effectués par les citoyens.

Débloquer la gestion territoriale

Pour M. Crozier, l'administration territoriale en France était devenue inefficace et empêchait même le dynamisme social : "L'administration territoriale n'a rien de spectaculaire, elle n'intervient pas dans la "grande" politique. Mais c'est par elle, à travers elle, que se noue l'équilibre fondamental de la société française, c'est auprès d'elle que le citoyen trouve le soutien du tissu collectif dont il a besoin pour poursuivre ses entreprises individuelles. C'est par elle - et contre elle - enfin qu'il affirme son appartenance à une communauté et qu'il participe à sa gestion" (12). Il est donc utile de décentraliser à présent, après les nombreuses hésitations qui ponctuent la vie politico-administrative de 1969 à 1981.

Décentralisation et déconcentration doivent être menées conjointement.

Mobiliser contre la crise

La décentralisation est un mode d'adaptation sociale au contexte socio-économique de la crise. La décentralisation mobilise aussi des facteurs indispensables pour susciter une dynamique de sortie de crise. Un commentateur déclare : "... diagnostic qui vaut pour l'Etat central comme pour les collectivités locales : tout ce qui relève d'un processus budgétaire et fiscal est condamné à la pénurie... La pauvreté tuera un tout-Etat vieilli et anémié" (13). Ce qui est actuellement en cause, au-delà de la crise, c'est l'Etat-Providence, tel qu'il s'est développé pendant ce siècle, assurant de plus en plus de services et devenant un appareil de contrôle et de redistribution des flux de revenus au sein de la société. La demande sociale d'Etat a été forte et continue, même

si elle s'atténue, à l'être. Dans une perspective de diminution des ressources fiscales mobilisables par l'Etat, la décentralisation apparaît comme un moyen de faire appel à une dynamique étendue des contributions. Des économies budgétaires et des rendements accrus au sein du secteur public sont attendus du fait d'une clarification des compétences des différentes institutions publiques, soumises au vote des citoyens qui jugeront de leur fonctionnement.

Dans ce contexte, la décentralisation, qui redistribue des pouvoirs à plusieurs niveaux de la société, ouvre le champ à une plus grande flexibilité économique-sociale, se traduisant par des possibilités nouvelles d'adaptation, par des négociations plus fines et plus intenses entre les acteurs sociaux. Il s'agit à terme d'une nouvelle régulation de la société, effaçant par exemple certains corporatismes habitués à passer des compromis au niveau central.

Le député J.P. Worms, rapporteur de la loi du 7 Janvier 1983, confirme : "la volonté d'accroître les responsabilités des élus locaux et, ce faisant, de rapprocher le pouvoir des citoyens... La période que nous traversons n'est apparemment guère propice à la décentralisation... En période de crise plus encore qu'en toute autre, un Etat centralisé n'est pas un Etat fort... La décentralisation, en multipliant les centres de décision, multiplie également la capacité et la rapidité d'adaptation. Mais surtout en mettant à la portée des citoyens les leviers de l'action, elle peut constituer un formidable instrument de mobilisation des énergies pour affronter les épreuves qui nous attendent" (Rapport cité, novembre 1982, p. 7 et 8).

Economiquement, la décentralisation vise à mieux soutenir les initiatives multiples, susceptibles de provoquer de nouvelles dynamiques fondées sur les technologies nouvelles, des formations neuves, des modes d'organisation de travail plus adaptés au contexte présent. Les grands pôles économiques et les grandes entreprises capitalistiques, soutenus par l'Etat central, ne suffisent plus pour générer de la croissance, ni pour créer des emplois. Le tissu économique du pays pour se renouveler en profondeur, requiert une large mobilisation sociale qui peut être facilitée par la décentralisation. Les études des cycles économiques de long et de moyen termes qui s'inspirent des travaux de l'économiste J. Schumpeter, confortent cette dimension de la décentralisation.

L'adhésion à l'unité nationale par la décentralisation

L'ambition de la décentralisation contemporaine admet aussi une dimension à caractère philosophique : "Repenser ce rapport multiséculaire de l'Etat et de la nation, définir une "nouvelle citoyenneté" où la libre adhésion et participation de chacun soit le fondement de la solidarité de tous et de la cohésion du corps social, bref préférer l'unité nationale librement choisie à l'uniformité administrativement imposée, tel est l'enjeu de la décentralisation" déclare M. J.P. Worms (Rapport précité).

L'expression des identités

Les valeurs sociales se sont transformées également depuis la décennie 1970 : le droit à la différence est



revendiqué par la majorité des citoyens, qui recherchent aussi leurs racines tant sociales que géographiques et qui aspirent à plus d'autonomie, au sein de cadres géographiques de petite dimension. Ce courant socio-culturel, qui rejette l'uniformité et la massification sociales, qui pousse à la participation, conforte idéologiquement le processus de la décentralisation.

Prendre acte des aspirations sociales

Sur le plan de la sociologie politique, il convient de remarquer que les couches moyennes modernistes, apparues en période de croissance, tels les cadres supérieurs et moyens, les ingénieurs, les techniciens ou les employés, n'ont pas pu trouver facilement d'instances politico-administratives susceptibles de représenter légitimement leurs intérêts ou de symboliser leurs valeurs. Deux ressorts institutionnels particuliers sont émergés : la technocratie et la vie associative. Progressivement, ces forces sociales ont recherché la légitimité politique au nom de leurs compétences, en s'opposant aux notables locaux traditionnels et clientélistes.

La décentralisation, c'est aussi la traduction de cette transformation sociologique de la classe politique en attente d'une instance nouvelle de pouvoir qui contournerait les "intérêts acquis" des départements et des communes : la Région. L'avenir permettra de mieux évaluer cette hypothèse explicative.

3- Transfert des moyens financiers des subventions spécifiques à la dotation globale d'équipement (DGE).

4- Transfert des compétences de l'Etat aux régions, départements et communes.

5- Transfert des moyens correspondant aux compétences transférées, à la fois transfert de fiscalité et attribution d'une compensation : la dotation générale de décentralisation (DGD).

Les dispositions d'adaptation

Des dispositions spécifiques sont retenues pour la Corse, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion dont les statuts sont différents des autres départements ou régions françaises. Dans ces régions les conseils régionaux sont élus au suffrage universel.

Les législations d'accompagnement

- Techniques : organisation des Chambres Régionales des Comptes.

- Politiques : modification du régime électoral municipal qui instaure des conseils et des mairies d'arrondissement dans les villes de Paris, Lyon, Marseille (1982).

Les articulations avec la planification

La réforme de la planification (loi du 29 juillet 1982).

Les réorganisations ou des projets en cours d'élaboration

- Révision de la composition des Conseils économiques et sociaux (11.10.1982).

- Statut de la fonction publique territoriale (26.1.1984).

- Modalités d'élection des Conseils régionaux : la Région n'aura la qualité de collectivité locale qu'après la première réunion de son conseil élu au suffrage universel direct.

- Élaboration d'un code de prescriptions et de procédures techniques pour préciser les règles qui seront applicables aux collectivités locales. Ces règles, et elles seules, pourront leur être opposées lors d'une demande de subvention ou de prêt. Le comité d'allègement des prescriptions et procédures techniques propose dès à présent des simplifications dans les mécanismes actuels.

IV. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES

1. Les diverses dispositions qui organisent les transferts

Les dispositions qui organisent les transferts de compétences s'articulent au sein d'une réforme globale qui comprend des transferts, des mesures d'adaptation, d'accompagnement et des réorganisations dont certaines ne sont pas achevées.

Les transferts

1- Transfert des exécutifs départementaux et régionaux des représentants de l'Etat au président de l'assemblée départementale ou au président de l'assemblée régionale. (Conseil Général et Conseil Régional).

- Confirmation du rôle du représentant de l'Etat, le Commissaire de la République (ancien préfet), qui détient les pouvoirs de

- . contrôle administratif ;
- . exécution des lois ;
- . direction des services de l'Etat (décret du 10.5.1982) ;
- . cohérence des actions publiques de toute origine.

2- Transfert des mécanismes de contrôle à posteriori des actes des collectivités locales :

- . en matière de légalité : à la juridiction administrative ;
- . en matière de budget : à la nouvelle juridiction des comptes : la Chambre Régionale des Comptes.

2. Les compétences transférées

"La démarche décentralisatrice en cours a d'abord été posée en termes de pouvoirs ensuite seulement en termes d'attributions". Compétence signifie à la fois pouvoirs et attributions, capacité et contenus. "C'est dans cet ordre véritablement psychologique et profondément illogique que s'accomplit la distribution à la française : les pouvoirs, les attributions, les moyens"(14). Un choix politique a décidé cette manière de faire, c'est-à-dire de reconnaître le principe des pouvoirs des collectivités locales avant d'en fixer les modalités d'exercice.

a. L'évolution des tutelles

1. Remplacement de la tutelle administrative par un contrôle de légalité : les délibérations des conseils des

collectivités locales sont exécutoires de plein droit mais avec :

- . obligation de transmission des délibérations, arrêtés et actes au Commissaire de la République (représentant de l'Etat),
- . contrôle de légalité a posteriori.

2. Modification de la tutelle financière :

- . les Chambres Régionales des Comptes n'ont qu'un pouvoir d'avis a posteriori, le représentant de l'Etat pouvant s'en écarter en droit ;
- . les régions, les départements et les communes ont leurs comptes propres alors qu'auparavant le Trésorier Payeur Général cumulait les fonctions aux niveaux différents. Ces comptables doivent désormais justifier la suspension d'un paiement et en cas de suspension, l'ordonnateur local peut prendre un ordre de réquisition.

3. Répartition des tâches

Les attributions des communes, départements et régions sont réglées par les lois de 1983 (7 janvier et 22 juillet). Elles organisent un calendrier des transferts jusqu'en janvier 1986.

b. Les principes

Les transferts de compétences "ne peuvent autoriser l'une des collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelle forme que ce soit, sur une autre d'entre elles" (loi du 2 mars 1982).

Les blocs de compétences : l'écart entre l'affirmation de principes simples tels que la commune est compétente pour les équipements et services de proximité, le département pour les actions de solidarité, la région pour les actions d'aménagement, et la pratique, est corrigé par la loi qui définit des dominantes à chaque niveau et des articulations entre niveaux (dans l'enseignement, les communes sont responsables des écoles, les départements des collèges, les régions des lycées).

Les transferts de moyens

* financiers : tout transfert de compétences va de pair avec un transfert de ressources après évaluation des charges qui restent à l'Etat et de celles qui vont aux collectivités territoriales (Fiche Vb).

* administratifs :

1) Le principe énoncé que tout transfert de compétences s'accompagne du transfert des services correspondants. Cependant les communes peuvent par voie conventionnelle bénéficier de la mise à disposition des services de l'Etat et du concours des services des départements et des régions.

2) Le transfert du pouvoir exécutif départemental et du pouvoir exécutif régional aux élus s'accompagne d'une partition des services de la préfecture, partition qui donne lieu à des conventions établies en 1982 entre élus et Commissaires de la République.

c. La mise à disposition des services extérieurs de l'Etat est plus complexe :

Les mêmes services travaillent en effet pour les départements, pour les régions et pour l'Etat dans un déroulement fonctionnel délicat.

Cette réforme concerne également le transfert des biens : les modalités tiennent compte des multiples cas d'espèces.

3. Le rôle de la commune

La réforme réaffirme la liberté des communes qui "s'administrent librement par des conseils élus", elle ne modifie pas le système municipal : la carte des communes et les rapports élus-population demeurent.

La commune fonctionne d'abord comme une administration de guichet : elle assure les services publics fondamentaux dont l'entretien de la voirie (420.000 km de voirie communale et 600.000 km de chemins ruraux),

CHAMBRES REGIONALES
DES COMPTES

24 Chambres régionales $\left\{ \begin{array}{l} 22 \text{ en Métropole} \\ 1 \text{ en Guyane - Antilles} \\ 1 \text{ en Réunion} \end{array} \right.$

2 ROLES $\left\{ \begin{array}{l} \text{JUGEMENT DES COMPTES des comptables publics des} \\ \text{collectivités locales, la Cour des Comptes statuant} \\ \text{en appel.} \\ \text{CONSEIL et PROPOSITION} \end{array} \right.$

. APPELEES à intervenir par le représentant de l'ETAT dans 4 cas :

- 1 - Budget en déséquilibre
- 2 - Dépense obligatoire non inscrite
- 3 - Comptes administratifs en déficit
- 4 - Retard dans l'adoption du budget

Leurs observations n'entraînent pas de sanctions pour les ordonnateurs élus.

. 1983-1985 : Contrôle seulement . 1985 et au-delà : contrôle et conseil

. COMPOSITION $\left\{ \begin{array}{l} 12 \text{ magistrats conseillers maîtres et conseillers} \\ \text{référéndaires à la Cour des Comptes ;} \\ 12 \text{ recrutements parmi les fonctionnaires, âgés de plus} \\ \text{de 40 ans, dont l'ancienneté dans la fonction publique} \\ \text{est supérieure à 15 ans et qui s'engagent pour 5 ans.} \end{array} \right.$

A terme ces Chambres dont les locaux peuvent ne pas être situés dans la capitale de la région (Arras dans le Nord-Pas de Calais, Bastia en Corse) emploieront 2 000 employés et 420 magistrats.



la construction, l'entretien et le fonctionnement de l'école, le transport urbain des personnes, l'assistance sociale (bureau d'aide sociale).

Les compétences

L'aménagement de leur territoire :

Désormais, les communes "peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement", auparavant l'Etat mettait en oeuvre les PAR (Fiche IIb).

La charte qui programme des actions implique l'association de plusieurs communes.

La gestion du patrimoine naturel et urbain.

Chaque collectivité publique reçoit sa part de gestion du patrimoine, le représentant de l'Etat et la commission départementale de conciliation, présidée par un élu, assurant la coordination des actions diverses.

Le POS devient le document qui permet aux autorités communales de signer les actes administratifs dans le domaine de l'urbanisme. Les permis de construire sont délivrés par la commune, qui possède en outre le pouvoir de définir les modes d'occupation de l'espace dans un document unique qui en fixe les règles.

Les zones de protection.

Les quartiers, sites et monuments à protéger sont déterminés avec l'accord du conseil municipal.

Les programmes locaux d'habitat.

Ils peuvent être définis par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale.

Les interventions économiques (Fiche Vc).

LES PRINCIPAUX TRANSFERTS D'ATTRIBUTION

Domaine et sources	Commune	Département	Région	Etat
PLANIFICATION AMÉNAGEMENT Loi du 29-7-1982 portant réforme de la planification Loi du 7-1-1983 (articles 27 et suiv.)	Chartes inter-communales de développement et d'aménagement	Programmes d'aide à l'équipement rural	Concours à l'élaboration et à l'exécution du Plan de la Nation	Plan de la Nation
			Plan de la région	
URBANISME Loi du 7-1-1983 (articles 35 et suiv.)			Proposition ou consultation, en matière de prescriptions particulières	Règles générales d'urbanisme Prescriptions nationales Prescriptions particulières Schémas de mise en valeur de la mer
	Schéma directeur (élaboration intercommunale)	Associés à leur demande à l'élaboration		Associé à l'élaboration Contrôle Pouvoir de substitution
	Plan d'occupation des sols	Associés à leur demande à l'élaboration ; avis sur le projet		Associé à l'élaboration Contrôle Pouvoir de substitution
	Autorisations relatives à l'occupation du sol, lorsque la commune est dotée d'un POS approuvé			Autorisations relatives à l'occupation du sol, lorsque la commune n'est pas dotée d'un POS approuvé et dans certains cas particuliers
LOGEMENT Loi du 7-1-1983 (articles 76 et suiv.)	Programme local de l'habitat	Définition de priorités en matière d'habitat		Répartition des aides de l'Etat
		Avis sur les répartitions des aides	Aides complémentaires à celles de l'Etat Choix des priorités	
TRANSPORTS Loi d'orientation des transports intérieurs du 30-12-1982 Loi du 22-7-1983 (articles 28 et suiv.) Loi du 22-7-1983 (articles 5 et suiv.)	Plan de déplacements urbains (de personne) Services de transports publics de personnes	Schémas directeurs d'infrastructures Plan départemental des transports Services réguliers non urbains de transports de personnes	Plan régional des transports Services réguliers non urbains de transports de personnes d'intérêt régional Conventions avec la SNCF (lignes inscrites au plan régional)	Services réguliers non urbains de transports de personnes d'intérêt national Police du transport routier de marchandises Réseau ferré national (police du chemin de fer, exploitation et aménagement par la SNCF)
		Organisation et fonctionnement des transports scolaires		
	Ports de plaisance : règlement particulier de police	Ports maritimes civils de commerce et de pêche : règlement particulier de police	Création de canaux et ports fluviaux	
ENVIRONNEMENT PATRIMOINE ACTION CULTURELLE Loi du 7-1-1983 (articles 69 et suiv.)				Zone de protection du patrimoine architectural et urbain
		Proposition ou accord pour la création de la zone		



Domaine et sources	Commune	Département	Région	Etat
Loi du 22-7-1983 (articles 56 et suiv.)		Pian départemental des itinéraires de promenade et de randonnée		
Loi du 22-7-1983 (articles 59 et suiv.)		Bibliothèques centrales de prêts		Contrôle
Loi du 22-7-1983 (articles 66 et suiv.)	Conservation des archives : communales départementales régionales			
ÉDUCATION Loi du 22-7-1983 (articles 12 et suiv.)	Ecoles maternelles et élémentaires Construction, équipement, entretien et fonctionnement Création et implantation des écoles et des classes Utilisation des locaux scolaires pour activités culturelles, sportives, socio-culturelles en dehors des heures d'enseignement	Collèges Construction, équipement, entretien et fonctionnement Programme prévisionnel des investissements	Lycées et établissements d'éducation spéciale Construction, équipement, entretien et fonctionnement Programme prévisionnel des investissements Schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spécialisée	Etablissement d'enseignement supérieur Pour les autres établissements : — structure pédagogique générale ; — charge des dépenses de personnel pédagogique pour les écoles maternelles et élémentaires, pédagogique et administratif pour les autres établissements
	Organisation d'activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires dans les locaux scolaires, pendant les heures d'ouverture, avec l'accord du conseil d'établissement ou de l'autorité responsable			
	Modification des heures d'entrée et de sortie des élèves			
FORMATION PROFESSIONNELLE ET APPRENTISSAGE Loi du 7-1-1983 (articles 82 et suiv.)			Mise en œuvre des actions d'apprentissage et formation professionnelle	Certaines actions de portée générale
			Programme régional d'apprentissage et formation professionnelle Fonds régional	
ACTION SOCIALE ET SANTÉ Loi du 22-7-1983 (articles 32 et suiv.)	Participation financière des communes	Prise en charge d'un grand nombre de prestations d'aide sociale		Restent à charge : 10 prestations
		Service de l'aide sociale à l'enfance Service départemental d'action sociale Accueil des personnes en danger de prostitution Protection sanitaire famille et enfance Lutte contre les fléaux sociaux Vaccinations		Contrôle des règles d'hygiène Dépistage précoce du cancer
JUSTICE ET POLICE Loi du 7-1-1983 (articles 87 et suiv.)				Personnel, matériel, loges (équipements de la justice)
		Demande éventuelle du régime d'Etat		Régime de police d'Etat sur demande de la commune
				Responsabilité des dommages du fait des attroupements

4. Le rôle du département

Le département reçoit peu de compétences nouvelles mais il se voit attribuer une grande partie de celles qu'il administrait avec l'Etat. Les présidents des assemblées départementales cumulent "la légitimité politique et la capacité administrative"(14). Alors que le préfet était l'exécutif au sens strict, le président gouverne et administre. La représentation de l'Etat demeure au Commissaire de la République.

Les compétences

Scolaire :

Programmation et réalisation des collèges. Si l'assemblée départementale définit la localisation et la capacité d'accueil des établissements, le représentant de l'Etat fixe la liste annuelle des opérations de construction ou d'extension et les autorités de l'Etat demeurent responsables des programmes, de la pédagogie et des personnels.

Transport :

- plan départemental dont le rôle de coordination est essentiel ;
- transports scolaires (participation de l'Etat à 65%) ;
- le département est compétent pour la création et l'exploitation des ports maritimes de commerce et de pêche. Les ports maritimes autonomes et les ports d'intérêt national restent à la charge de l'Etat.

Equipement et aménagement rural :

Le rôle des départements est essentiel dans le domaine de l'équipement rural. Ils élaborent un plan "au vu des propositions adressées par les communes".

Politique d'aide sociale :

Le département occupe une place essentielle dans cette action : "la solidarité relève de l'Etat - aide aux plus défavorisés - la fraternité du département"(15). Cependant environ les trois quarts des dépenses de l'action sanitaire et sociale ne dépendent pas du département. La partie transférée au département correspond à la masse de dépenses qui depuis quelques années est en forte augmentation, par exemple les dépenses en liaison avec le vieillissement de la population.

5. Le rôle de la région

Pour ce qui les concerne avant 1982, les établissements publics régionaux aux moyens budgétaires plafonnés, dépourvus d'exécutif et de services propres, ont cependant, grâce à une influence politique croissante, développé des transferts de pouvoirs entre 1972 et 1983 :

- leur pouvoir d'avis sur des crédits d'Etat a évolué en réel pouvoir de décision de la répartition géographique de la ressource budgétaire de l'Etat ;
- ils ont pu faire prendre en considération leur avis à la faveur des plans nationaux et ils ont participé à l'élaboration du IXème Plan ;
- les présidents de conseils régionaux ont étoffé leurs cabinets et leurs concours externes.

La Région devient collectivité locale, ou plutôt le deviendra dès la première réunion de son conseil élu au suffrage universel (loi du 2 mars 1982).

Les nouvelles compétences

Les compétences nouvelles des régions accentuent leur rôle dans la conception et dans la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire et des politiques économiques.

Planification :

La région reçoit mission de planification (loi du 2 mars 1982) : elle élabore le plan régional dans le respect des orientations du plan national et elle participe, par ses avis, à l'élaboration du plan national. Elle peut mettre en oeuvre des actions de coordination des investissements publics locaux : son rôle dans la mise en cohérence des politiques des collectivités locales est reconnu.

Aménagement du territoire :

La région a reçu la maîtrise de la distribution d'une partie des aides à l'aménagement du territoire avant les lois de réforme de 1982.

"Pour le compte de l'Etat" (loi du 2 mars 1982), outre ces mécanismes de dotation décentralisée, la région attribue les aides financières aux "investissements des entreprises concourant au développement régional et à l'emploi".

Les régions sont associées aux grandes opérations d'aménagement en même temps qu'interviennent les modifications au fonctionnement des missions d'aménagement touristique et des sociétés d'aménagement régional. Elles peuvent en outre être associées à l'élaboration des documents d'urbanisme (schémas directeurs et plans d'occupation des sols).

Intervention économique :

- participations en capital autorisées dans les sociétés de développement régional ou dans les sociétés de financement ;
- aides directes (plafonnées dans des conditions fixées par l'Etat).

Scolaire :

Le Conseil régional élabore le schéma prévisionnel de formation (collèges, lycées et établissements spécialisés). Il définit la localisation des lycées : en fait il reçoit la compétence de la carte scolaire.

Transports :

La Région peut ouvrir des canaux et construire des ports fluviaux.

Formation professionnelle :

Cette formation est une compétence de la Région qui fixe les programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue et qui gère le fonds résultant de ce transfert de la mission d'Etat.

*Recherche :*

Associées à l'élaboration de la politique nationale de la recherche, les régions peuvent créer des pôles technologiques régionaux et dresser des plans pluriannuels. Elles se sont dotées de Comités consultatifs régionaux de recherche qui, auprès des Conseils régionaux donnent avis sur les orientations de la recherche.

Les moyens d'action des régions sont limités par la faiblesse de leurs ressources budgétaires (les recettes fiscales des régions étaient inférieures à 5% du total

des recettes des collectivités locales). Plutôt que définir les compétences des régions par la mesure de leurs interventions financières, il vaut mieux qualifier leur rôle dans le domaine des compétences conceptuelles : les régions étudient, proposent et coordonnent. Cependant, du fait même du caractère récent des interventions des régions, la structure de leurs dépenses laisse de grandes possibilités aux subventions d'équipements (84%) dans des budgets qui atteignent dix milliards de francs en 1984.

BUDGETS PRIMITIFS DES RÉGIONS

REGIONS	Montant total (en millions F)		Ressources fiscales propres en 1984 (en millions de F)
	1983	1984	
ILE DE FRANCE	3.606	3.949	1.192
CHAMPAGNE	206	326	184
PICARDIE	303	530	297
HAUTE NORMANDIE	254	339	209
CENTRE	302	454	295
BASSE NORMANDIE	182	287	194
BOURGOGNE	242	366	208
NORD PAS DE CALAIS	888	1.137	789
LORRAINE	275	487	307
ALSACE	188	287	201
FRANCHE COMTE	198	276	150
PAYS DE LA LOIRE	470	728	406
BRETAGNE	487	631	371
POITOU CHARENTES	286	463	225
AQUITAINE	416	733	470
MIDI PYRENEES	459	755	446
LIMOUSIN	118	207	117
RHONE ALPES	792	1.061	688
AUVERGNE	326	393	242
LANGUEDOC ROUSSILLON	341	528	366
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	815	1.200	710
CORSE	136	(a)	(a)
TOTAL	11.288	15.139	8.069

CONCLUSION :

La mise en oeuvre de la décentralisation s'opère dans les domaines des pouvoirs (transferts d'exécutif par exemple) et contribue à une nouvelle répartition des tâches et des moyens. Cette réorganisation du fonctionnement de l'Etat est, en soi, une modification essentielle dans l'organisation territoriale bien que la tutelle d'aucune collectivité ne coiffe des collectivités de niveau différent et bien que la relation avec le territoire ne subisse pas de modification : le nombre des communes, les découpages départementaux et régionaux sont inchangés.

Une appréciation globale des changements intervenus en matière d'aménagement du territoire, peut conclure que la définition de la politique nationale reste l'apanage de l'Etat, mais que les transferts de compétences attribuent aux communes et aux départements des pouvoirs spécifiques et que la loi réserve à la Région une place privilégiée.

Les grandes options du développement économique et social rassemblées dans le plan national orientent les lignes directrices de l'aménagement du territoire mise en oeuvre par la DATAR. Cependant, la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification associe les Régions à l'élaboration du plan mais aussi à son exécution à travers les contrats de plan : les plans des Régions fixent leurs engagements et en particulier leurs perspectives d'aménagement.

Dans ces conditions outre les grands objectifs, la politique nationale d'aménagement adjoint maintenant aux pratiques de l'Etat les interventions des collectivités locales :

- choix inscrits dans les plans des Régions et qui peuvent ou non faire l'objet de contrats particuliers dans le cadre d'une articulation avec les priorités de la politique nationale ;
- choix effectués à chaque échelon territorial dans le cadre de ses compétences.

L'imbrication des actions d'aménagement du territoire peut apparaître complexe mais elle permet l'engagement d'un nombre croissant de partenaires, d'autant plus grand que les interventions spatialisées se multiplient en relation avec l'ouverture de nouvelles possibilités offertes aux diverses collectivités pour mieux prendre en compte leur développement.

1. La politique nationale d'aménagement : orientations et modalités de mise en oeuvre

Liée à la planification décentralisée, la politique nationale d'aménagement du territoire s'exprime d'abord dans l'élaboration des contrats de plan Etat-Régions (dossier : la planification décentralisée).

En effet, le CIAT s'est prononcé sur les projets de contrats, a vérifié leur cohérence avec les priorités du IXème Plan et a fixé les mandats de chaque Commissaire de la République pour la négociation ultime avec les Régions.

Cette mise en conformité des objectifs du plan national et de ceux des Régions est une procédure essentielle de l'aménagement qui revient à la DATAR, responsable du respect de l'exécution des grands objectifs de l'Etat :

- accompagner les restructurations des activités traditionnelles : le programme en faveur des quinze pôles de

conversion est coordonné par la DATAR et le Commissaire de la République est le maître d'oeuvre de la réindustrialisation ;

- poursuivre le rééquilibrage du territoire : le FIAT et le CIALA (Comité interministériel des aides à la localisation des activités) interviennent dans l'attribution des primes d'aménagement du territoire, mais une partie des crédits de la DATAR est attribuée directement par les Régions (Fiche PAT) ;
- aider au développement des zones rurales fragiles ;
- décentraliser les activités tertiaires ;
- promouvoir la recherche et les technologies nouvelles.

En fait, quelle que soit la marge de manoeuvre des collectivités locales et en particulier des Régions dans la conduite d'une politique d'aménagement spécifique, la prise en compte plus ou moins importante des problèmes régionaux dans le contrat de plan a représenté, dans la planification décentralisée, une étape décisive dans l'articulation des politiques sectorielles de l'Etat avec les ensembles territoriaux. La continuité des politiques plus précises mises en oeuvre par la DATAR et la reconnaissance de la fonction d'animation de la vie économique et sociale du Commissaire de la République accentuent encore la prédominance du rôle de l'Etat dans ce domaine.

2. Les Régions et l'aménagement du territoire

La loi portant réforme de la planification (loi 29-7-1982) reconnaît à la Région un rôle planificateur, et celle du 7 janvier 1983 affirme que "le conseil régional concourt dans le cadre de ses compétences à l'aménagement du territoire" (article 28).

Plus précisément les compétences des Régions sont accrues dans le domaine de l'urbanisme et du logement où elles participent à la mise en cohérence des actions des diverses collectivités et surtout en matière d'animation économique et d'aménagement. A côté des actions de soutien de l'activité économique, les interventions d'aménagement peuvent prendre des formes diverses : d'une part celles dont la responsabilité est transférée de l'Etat aux Régions : association aux grandes opérations d'aménagement et aux activités des sociétés d'aménagement régional, d'autre part toutes celles dont elles assument elles-même l'initiative et la réalisation.

Ces nouvelles dispositions s'adjoignent aux possibilités déjà ouvertes aux Régions de mobiliser leurs ressources pour l'équipement, mais aussi pour des opérations spécifiques d'aménagement du territoire (aides aux zones fragiles, constitution de pôles technologiques...).

3. L'aménagement du territoire et les départements et communes

Si au département, auquel est reconnu le rôle de gestion, revient la compétence de conduire la politique d'aide à l'équipement rural (la DGE des départements a été alimentée des fonds d'adduction d'eau et d'électrification rurale), qui peut s'inscrire dans des actions d'aménagement, c'est aux communes que reviennent les tâches d'aménagement assurées auparavant par les services déconcentrés de l'Etat. Elles "peuvent élaborer



et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement" qui précisent les objectifs et les programmes et qui en zone fragile peuvent déterminer un parc naturel régional. L'Etat met au service de ces groupements de communes dont le périmètre est approuvé par le Commissaire de la République, ses services propres de développement et d'aménagement.

Ces chartes qui se créent avec rapidité dans les espaces ruraux où elles se substituent aux plans d'aménagement rural (Fiche 11b) favorisent la formation de structures adaptées à une dimension nouvelle de l'aménagement du territoire : le développement local (Dossier VI).

La décentralisation introduit des modifications essentielles dans l'aménagement du territoire dans la mesure où elle consacre le niveau régional comme échelon de planification et d'aménagement. Le dialogue Etat-Régions pendant l'élaboration et l'exécution du IXème Plan constitue une nouvelle pratique qui articule les choix spatiaux de l'Etat aux spécificités exprimées par chacune des Régions. Cependant, dans les actions de la DATAR demeurent des interventions de politique nationale d'aménagement conduites avec des moyens spécifiques et selon des méthodes centralisées, y compris aux niveaux des collectivités locales, qui par ailleurs se voient dotées de compétences étendues pour agir sur leurs propres territoires.

Notes

- (1) G. HANNOTAUX : L'énergie française. Vers 1902, Paris, Flammarion, 369 p.
 (2) B. BADIE et P. BIRNBAUM : Sociologie de l'Etat. 1979, Paris, Grasset, 250 p., cf. p. 195.
 (3) Rapport de Chaptal sur la loi du 28 Pluviôse An VIII, in LEGENDRE Pierre, op. cit. p.42.
 (4) De l'organisation de la puissance civile dans l'intérêt monarchique, ou de la nécessité d'instituer les administrations départementales et municipales en agences collectives. 1820. Paris, Denugon, 379 p.
 (5) SAVARY Charles : "Un projet de loi sur la décentralisation", 1870. Rapport de la Conférence Tocqueville in LEGENDRE Pierre, op. cit., p. 62.

- (6) BOYER Robert : "La crise actuelle : une mise au point en perspective historique. Quelques réflexions à partir d'une analyse du capitalisme français en longue période". Critique de l'Economie Politique, n°7 et 8, avril-septembre 1969.
 (7) Décrets de 1964, référendum communal de 1971, réforme régionale de 1972, Rapport Peyrefitte de 1973, Rapport Guichard de 1976.
 (8) GREMION Catherine : "Profession : décideurs - Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat". Gauthiers Villars, 1979.
 (9) GREMION Pierre : "Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français". Seuil, 1976.

- (10) GREMION Pierre : "L'administration territoriale" in Où va l'administration française ?". Les Editions d'Organisation, 1974, p. 83.
 (11) GARNIER J.P., GOLDSCHMIT D. : "Le socialisme à visage urbain". Editions Rupture, 1978.
 (12) M. CROIZIER : On ne change pas la société par un décret. "Jouer la Province". 1979, p. 118.
 (13) A. MINC : L'Etat du pauvre. L'expansion, 21 septembre 1984.
 (14) Gérard BELORGEY : La France décentralisée. Berger-Levrault, Paris, 1984.
 (15) M. MADELAIN : Rapporteur de la loi du 22.7.1983 devant l'Assemblée Nationale.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE RELATIVE A LA DECENTRALISATION

A. OUVRAGES A CARACTERE HISTORIQUE

- P. ALLIES : L'invention du territoire. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1980, 188 p.
 A. LEFEBVRE-J.-C. MEYER : Planification et aménagement des communes, des départements et des régions, 1985. Paris, Berger-Levrault, 336 p.
 P. LEGENDRE : Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours. PUF, Thémis, 1968, 580 p.
 Y. MENY : Centralisation et décentralisation dans le débat politique français : 1945-1969, LGDJ, Paris, 1974.
 M. BOURJOL : Les institutions régionales de 1789 à nos jours. Berger-Levrault, Paris, 1969.

B. OUVRAGES CONTEMPORAINS

- Rapport O. GUICHARD : Vivre ensemble. Commission de développement des responsabilités locales. La Documentation française, 1976.
 J.P. WORMS : Le préfet et ses notables in Revue : Sociologie du Travail, Juillet-Septembre 1966.
 P. GREMION : Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la Vème République. Le débat n° 16, Gallimard, Paris, Novembre 1981.
 B. EVENO : Pour démocratiser la décentralisation. Le débat n° 16, Gallimard, Paris, Novembre 1981.

F. LUCHAIRE, Y. LUCHAIRE : Le droit de la décentralisation. PUF, Paris, 1983, 511 p.

M. BRANCIARD : La décentralisation dans un pays centralisé. Chronique sociale, Lyon, 1984, 171 p.

J. RAVENEL : La réforme des collectivités locales. Paris, Dalloz, 1984.

P. BERNARD : L'Etat et la décentralisation : du Préfet au Commissaire de la République. Notes et Etudes documentaires. La Documentation française, Paris, 1983, n° 4711-4712, 283 p.

F. MODERNE : La nouvelle décentralisation. Sirey, Paris, 1983.

G. GONTCHAROFF, S. MILANO : La décentralisation. 3 tomes, 1983 et 1984, 165 p., 152 p. et 158 p.

M. BOURJOL : Centralisation ou décentralisation. Faculté de Tours, Economica, 1981. Documents d'études. Droit administratif n° 202 et 203. L'administration territoriale, 1983 et 1984. La Documentation française, Paris.

M. PHILIPPONNEAU : Décentralisation et régionalisation. Calmann-Lévy, Paris, 1982, 244 p.

P. RICHARD, M. COTTEN : Les communes françaises d'aujourd'hui. PUF, Paris, 1983, 127 p.

J. CHEVALIER, Fr. RANGEON, M. SELLIER : Le pouvoir régional. PUF, Paris, 1982, 189 p.

X. GREFFE : Territoires en France. Les enjeux économiques de la décentralisation. Economica, Paris, 1984, 304 p.

J. RONDIN : Le sacre des notables. La France en décentralisation. 1985, Paris, Fayard, 335 p.

C. TEXTES OFFICIELS SUR LA DECENTRALISATION

A. RICHARD : Rapport sur le projet de loi portant sur les libertés des communes, départements et régions. Assemblée Nationale 1982, 2 tomes, n° 237 et 595.

J.P. WORMS : Rapport sur le projet de loi portant révision des conditions d'exercice des compétences de l'Etat et de leur répartition entre les communes, les départements et les régions. Assemblée Nationale, Paris, n° 1240, 29 novembre 1982.

Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation : Décentralisation : communes, départements, régions. Textes de référence. Journal Officiel, 3 tomes, 1984.

D. REVUES

Nouvelle Revue Socialiste : La décentralisation. Septembre-Octobre 1981.

Administration : n° 115, mars 1982. La décentralisation : éléments pour une réflexion.

Projet : Décentraliser vraiment ? n° 185-186, Mai-Juin 1984.

Cahiers français : La décentralisation, n° 204. La Documentation française, Paris, Janvier-Février 1982.

Pouvoirs : Régions, n° 19, 1981.

Interventions n° 3, Mars 1983 : Les territoires de la décentralisation.



Le financement du transfert de compétences

LE PRINCIPE : UNE OPERATION BLANCHE

Pour l'Etat et les collectivités locales, les transferts de compétences ont des effets exactement contraires. En même temps que l'Etat se dessaisit de certaines compétences, il se dessaisit de moyens - en crédits, en hommes, en locaux - alors que les collectivités locales se voient dotées de moyens nouveaux - en crédits, en hommes, en locaux.

Ce principe simple et clair peut recouvrir plusieurs significations dans sa mise en oeuvre pratique :

1. Les cadres de l'exercice des compétences

Les nouvelles compétences des collectivités locales désignent :

- une compétence d'administration, limitée par la loi et par le pouvoir réglementaire d'Etat (article 34 de la Constitution). Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, que le Préfet exerçait jusqu'à la loi du 2 mars 1982, se fait aujourd'hui a posteriori ; en cas de litige sur la légalité des délibérations, le Préfet saisit le tribunal administratif. Cette compétence est limitée dans le domaine de l'économie : l'économie française est une économie de libre entreprise, toutefois en cas de carence de l'initiative privée les différentes collectivités locales peuvent intervenir.

- une compétence générale : les collectivités locales ont compétence générale pour tous les problèmes d'intérêt local. Par contre, les établissements publics régionaux ne sont encore que des établissements publics à compétence spécialisée contrairement aux autres collectivités locales qui ont une compétence générale.

La loi du 2 mars 1982 affirme le principe de la liberté des communes, départements et régions et le principe de la non hiérarchie des compétences. Les collectivités locales reçoivent des compétences nouvelles, sans que la compétence générale accordée à un échelon territorial puisse exercer un droit de tutelle sur un autre. La loi du 7 janvier 1983 portant transfert de compétences prend en considération la diversification et l'extension des interventions des collectivités locales depuis trente ans. De ce fait, elle opère par chapitre, et entérine une certaine spécialisation dans les compétences passées et futures des différents niveaux territoriaux : à la commune l'urbanisme et les équipements de proximité, au département des missions de solidarité et de rééquilibration financière entre communes rurales. Mais la loi prend aussi en compte les nouvelles conditions ouvertes par la crise et la lutte

pour l'emploi : à la région incombe la formation professionnelle et la promotion économique.

2. Des transferts financiers échelonnés

La loi du 2 mars 1982 pose le principe que "tout accroissement des charges résultant des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ou la Région sera compensé par un transfert de ressources" (art. 102). La loi du 7 janvier 1983 précise les modalités et indique que le montant du transfert de ressources sera égal à celui des charges supportées par l'Etat à la date du transfert de compétences. L'ensemble des transferts s'étalera sur trois ans (1983-1985). Une commission d'évaluation des charges transférées par l'Etat a été créée, elle est présidée par un magistrat de la Cour des Comptes.

Le bilan financier, c'est-à-dire le solde entre le montant des dépenses supportées par l'Etat avant transfert et le montant des dépenses supportées par les collectivités locales après transfert ne prend pas en compte :

- les subventions spécifiques d'équipement peu à peu regroupées dans la dotation globale d'équipement puisque celle-ci préexistait ;
- les charges nouvelles supportées par l'Etat du fait de la modification des règles relatives à l'exercice des compétences.

. Si l'évaluation financière des charges est préalable au transfert des compétences, les ressources correspondantes sont transférées dès qu'elles entrent en pratique.

. Certaines mesures financières relatives aux différentes lois de décentralisation ne correspondent pas exactement à un transfert, mais à un allègement des charges pour les collectivités locales. Le principe de base en est : le décideur est aussi le payeur.

- Les contingents de police sont supprimés (50 millions de francs qui ne sont plus versés par les communes, mais prise en charge par l'Etat).
- La dotation culturelle est instituée pour aider au développement de l'action culturelle locale.
- La dotation justice rembourse les dépenses liées au fonctionnement du service public de la justice dont la compétence incombe entièrement à l'Etat.

. La compensation afférente aux nouvelles compétences des collectivités territoriales se fait :

- par transfert de fiscalité, d'une part ;

- par transfert budgétaire, d'autre part, avec l'attribution d'une DGD inscrite au chapitre du fonctionnement du budget des départements et communes. La Région ne s'en verra dotée qu'en 1986.

Au cours d'une période transitoire de trois ans (jusqu'à 1986), la DGD est un variable d'ajustement qui sert à financer le solde du budget des collectivités locales non compensé par la fiscalité transférée.

3. Les enjeux du financement de la décentralisation

Trois problèmes sont posés à partir de l'adoption du principe de l'opération blanche à une date donnée : la technique même du transfert annuel de ressources oublie certains facteurs.

- Le vieillissement des équipements : l'amortissement de certains équipements jusqu'alors financés par l'Etat n'entre pas en ligne de compte dans le calcul du transfert des ressources (renouvellement des bâtiments de collèges pour le département).

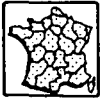
- Les dépenses induites par le transfert des compétences : le changement d'échelle dans la gestion des compétences se traduit par un accroissement du coût de cette gestion (services propres, embauche de personnel).

- Le rythme de croissance des dépenses, qui risque d'augmenter plus vite que celui des ressources : par exemple le coût de la gestion de l'action sanitaire et sociale en faveur des personnes âgées pour le département.

Les différentes collectivités locales doivent assumer avec rapidité des charges nouvelles dans le domaine économique, supporter la progression des dépenses liées aux transferts sociaux, recruter des fonctionnaires locaux de qualité. De plus ces charges nouvelles ne peuvent pas être supportées de la même manière par toutes les collectivités locales dont les dépenses et les ressources varient selon leurs caractéristiques économiques et sociales.

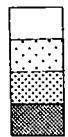
Dans le même temps, les concours de l'Etat aux collectivités locales devront évoluer au même rythme que le PIB, par des systèmes d'indexation sur le volume de l'activité nationale :

- la DGD évolue comme la DGF, elle-même indexée sur la variation du produit de la TVA ;
- le fonds de compensation de la TVA évolue comme le montant des dépenses d'équipement des collectivités locales ;
- la DGE évolue au même rythme que la formation brute de capital fixe des administrations publiques.



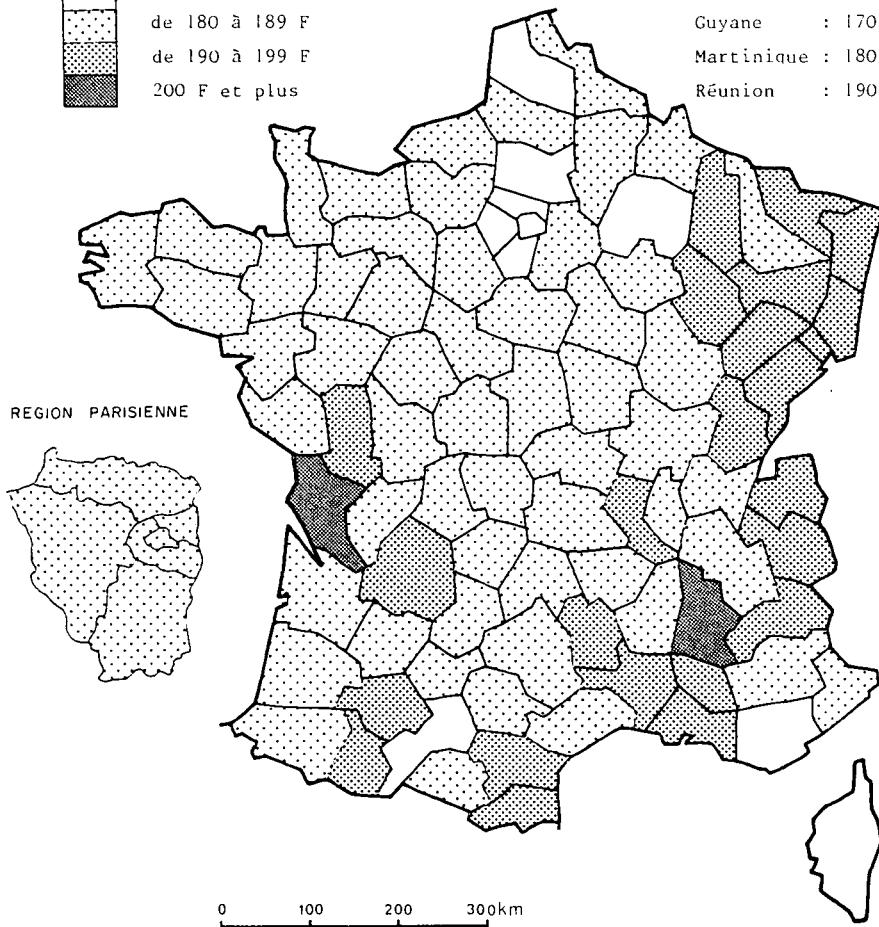
LA DIFFERENCIATION DE LA FISCALITE LOCALE

Les taux de base de la vignette automobile dans les départements



de 170 à 179 F
de 180 à 189 F
de 190 à 199 F
200 F et plus

Guadeloupe : 170 F
Guyane : 170 F
Martinique : 180 F
Réunion : 190 F



Les prix des vignettes automobiles varient de 1 à 3 selon les départements. Le tarif le plus élevé se trouve en Charente-Maritime : il s'agissait là, selon les élus du Conseil Général, de pallier le mode de calcul de la DGD très défavorable à ce département. C'est donc la fiscalité locale qui compense un déséquilibre entre les ressources transférées et les dépenses assumées.

Ces transferts tiennent peu compte de paramètres relatifs aux situations locales et à leur évolution. Les collectivités locales pourraient se trouver dans l'obligation d'avoir recours à la fiscalité locale pour financer des dépenses occasionnées par l'exercice de leurs compétences nouvelles.

L'AVENIR DES CONCOURS DE L'ETAT

Les mécanismes d'augmentation des concours de l'Etat d'une année sur l'autre doivent obéir au principe inscrit dans le IX^e Plan : "Les dépenses publiques ne

doivent pas croître à un rythme supérieur à celui de l'activité nationale". L'avenir sera donc marqué par un ralentissement de la progression des concours de l'Etat. Les principes du financement de la décentralisation inaugurent une rupture d'autant plus forte que la décennie passée (1970-1980) a vu les dépenses des collectivités locales augmenter, en moyenne annuelle, plus vite que la production : 15,2% l'an contre 13,4% pour le PIB.

La marge de manœuvre des collectivités locales apparaît limitée : augmenter la pression fiscale et/ou ralentir les dépenses. C'est tout l'enjeu politique du principe de l'exercice de leurs nouvelles compétences.



Les finances locales et la décentralisation

Les transferts de compétences induits par la mise en oeuvre de la décentralisation impliquent des changements au sein des finances locales, en particulier des transferts de fiscalité et de ressources budgétaires de l'Etat aux collectivités locales. Ces réformes auxquelles s'ajoutent des mesures d'adaptation des finances locales au renforcement de l'action des communes, des départements et des régions dans l'ensemble des domaines socio-économiques, s'inscrivent dans un contexte marqué par le ralentissement de la croissance économique : les ressources disponibles pour les collectivités locales dépendent du niveau de l'activité économique.

Cependant la situation actuelle demeure surtout caractérisée par les différences de potentiel financier entre les collectivités : 36.000 communes, 95 départements et 22 régions !

REÇETTES : 194 milliards de Francs en 1982 (le budget de l'Etat est environ de 1000 milliards de F).

Principaux postes de recettes (1)

- Fiscalité : 72 milliards de F

Avant 1981, les conseils municipaux décidaient d'un volume d'impôts ensuite réparti par les services fiscaux entre les taxes. La complexité de la répartition engendrait de gros écarts entre l'augmentation votée globalement et l'augmentation enregistrée par les divers contribuables.

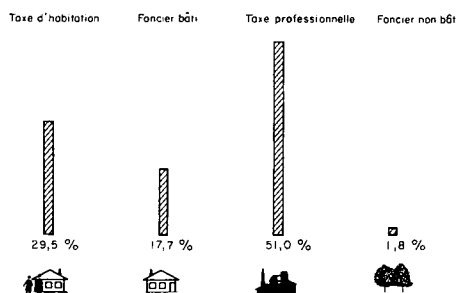
Après 1981, les conseils municipaux votent les taux avec la possibilité de moduler les taxes mais dans des limites strictes définies par l'Etat.

- *Transferts de l'état* : Les transferts de l'Etat tendent de plus en plus à être globalisés.

1. La DGF : la dotation globale de fonctionnement créée en 1979 est versée par l'Etat. Son montant augmente avec rapidité mais désormais il évolue comme le produit de la TVA à législation constante, c'est-à-dire que la DGF suit le niveau de l'activité économique : en 1984 le taux de progression a été fixé à 4% par la loi de finances.

montant en milliards :	évolution de la DGF en %
1979 : 32,7	1981-1982 : + 12,8
1983 : 56,6	1982-1983 : + 8,8
1984 : 62,8 (1)	1983-1984 : + 6,9 (1).

LES BASES D'IMPOSITION EN 1983 ²



LE BUDGET DES COMMUNES

DEPENSES : 194 milliards de F, exercice 1982

Les dépenses des communes progressent à un rythme élevé bien que dans les années 1980 le taux de croissance ait été moins fort, avec cependant une nouvelle accélération ces toutes dernières années

La DGF est constituée de deux parts :

- la dotation forfaitaire, soit 47,5% de la DGF en 1983, est distribuée selon les produits de l'ancienne taxe locale. Cette répartition maintient les avantages acquis des communes riches. Cette part est en diminution de 2,5% par an jusqu'en 1985.
- la dotation de péréquation est fixée proportionnellement à l'impôt sur les ménages levé par les communes et corrigée au profit des communes pauvres (à faible potentiel fiscal). Cette part est en augmentation de 2,5% par an jusqu'en 1985.

Progression des dépenses (taux moyen annuel)

1965-1971	1971-1977	1977-1981
11,3 %	16,9 %	13,7 %

Dépenses de fonctionnement

1. Ces dépenses en forte croissance présentent des écarts considérables selon la taille des communes :
 - communes de 700 à 1 999 habitants : 1 449 F/habitant
 - communes de plus de 300 000 habitants : 4 638 F/habitant.
2. 87 % des dépenses sont incompressibles et dans ces conditions :
 - les communes peuvent difficilement accroître leurs frais en personnel et en services ;
 - toute modification de gestion est soumise à l'inertie de la structure des dépenses dont l'évolution ne peut se produire que sur le long terme.

Dépenses d'équipement

1. En 1982 les dépenses d'investissements des communes équivalent à 90% des dépenses civiles d'investissement de l'Etat.
2. Depuis 1976 ces dépenses progressent moins vite par suite :
 - de la diminution des constructions de logements qui s'accompagne d'une diminution des investissements en réseaux et équipements divers ;
 - de l'augmentation des dépenses de fonctionnement ;
 - du poids croissant de la dette (18% des dépenses d'investissements).
3. Par contre l'investissement croît dans les petites communes (moins de 10 000 habitants) qui groupent 48 % de la population, qui ne représentent que 38 % des dépenses de fonctionnement mais 52 % des investissements

2. Le fonds de compensation de la TVA (8,1 milliards F en 1983)

Ce fonds mis à disposition des communes en 1978, modifié dans son organisation en 1983, répond à la vieille revendication des communes de récupérer la TVA sur les travaux et acquisitions qu'elles effectuent. La collectivité récupère dans son intégralité, deux ans après, la TVA payée à l'Etat sur les dépenses d'équipement seulement, et non pas sur celles de fonctionnement. En 1984, ce fonds en forte progression (+ 18% entre 1983 et 1984) assurera la moitié des aides de l'Etat à l'équipement des communes.

3. La dotation globale d'équipement : 2,6 milliards 1983, 3,4 en 1984 (1,9 pour les communes, 1,5 pour les départements). La DGE tend à se substituer depuis 1983 aux subventions spécifiques des administrations centrales qui, bien qu'en diminution (- 16% entre 1982 et 1983, - 14% entre 1983 et 1984), apportent 6,4 milliards aux collectivités en 1984. La DGE est versée aux communes et aux départements (et non pas aux régions qui ne



sont pas maîtres d'ouvrage) suivant un pourcentage de leurs dépenses d'équipement, sans contrôle préalable.

• **Emprunts** : 30 milliards de F
 Les prêts d'équipements aux collectivités locales sont consentis à 85% par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Ces ressources financent le logement social, les équipements collectifs et une part de 10% est consacrée aux équipements liés aux activités productives. La Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales (CAECL), créée en 1966 et gérée par la CDC est un établissement public qui prête son concours aux collectivités locales. Ses ressources, outre ses fonds propres, sont tirées d'emprunts à long terme émis tant au niveau national que local.

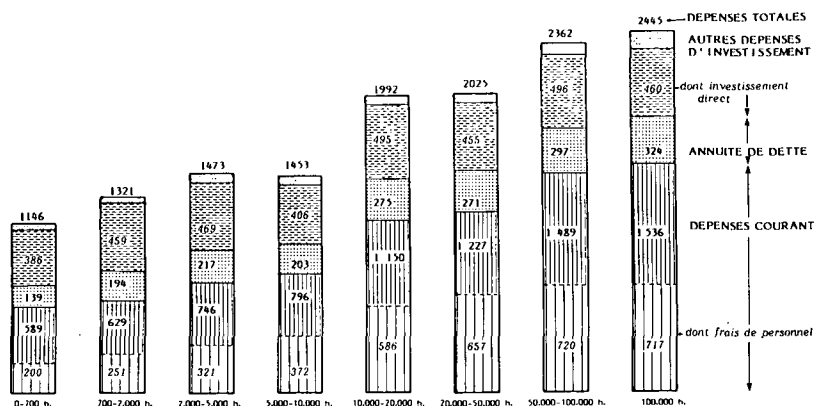
Depuis 1983 dans chaque région, le Comité régional des prêts, où siègent en particulier des représentants du Conseil Régional, détermine les orientations générales des financements consentis aux collectivités locales par la CDC, la CAECL et les Caisses d'Épargne. Il peut examiner les demandes des collectivités qui n'ont pas reçu de réponse positive de ces organismes prêteurs et éventuellement il peut solliciter un nouvel examen du dossier.

Depuis 1982, les communes peuvent se tourner vers d'autres organismes et emprunter à n'importe quel taux. Cette liberté accordée aux communes n'est qu'apparente. Dans la réalité, l'endettement



LES DÉPENSES DES COMMUNES EN 1978

Francs par habitant

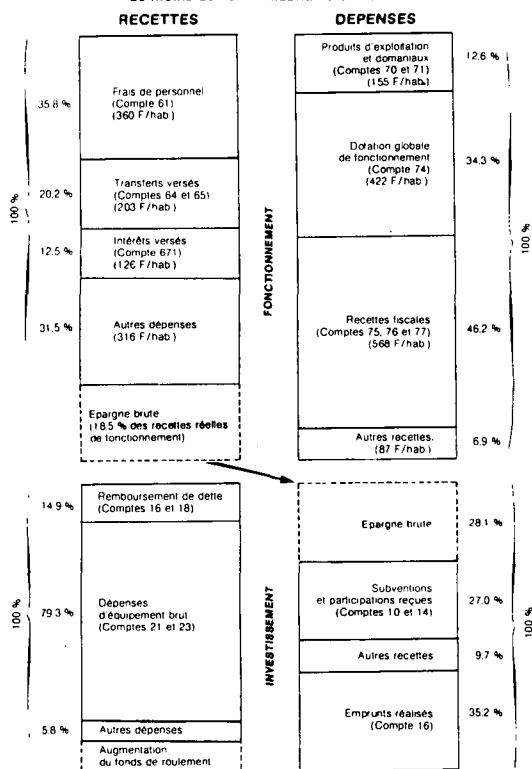


Source : calcul à partir de la comptabilité publique.

des communes a atteint des taux très élevés et dans certaines situations le poids de la dette bloque tout nouvel investissement : l'endettement moyen équivaut au montant de un an et demi des recettes fiscales des communes dont un cinquième est consacré tous les ans aux

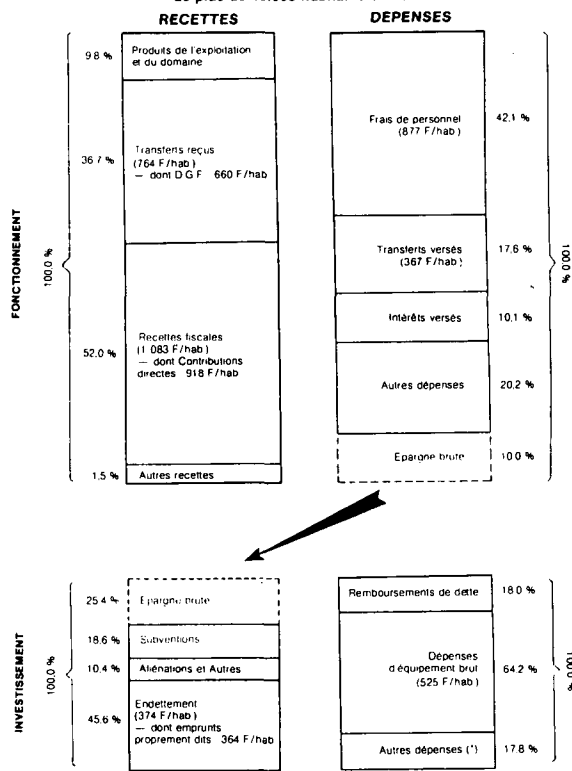
remboursements des annuités d'emprunts(4). La hausse des taux d'intérêts pratiqués par les caisses de prêts réduit encore les possibilités de collectivités qui consacrent en moyenne 18% des dépenses d'équipement au remboursement de dettes.

Structure du budget réel des communes de moins de 10.000 habitants en 1980.



* Source : Guide des ratios 1980 Ministère de l'Intérieur (Direction Générale des Collectivités locales)

Structure du budget réel des communes de plus de 10.000 habitants en 1980



* dont augmentation du fonds de roulement

TRANSFERT DE COMPETENCES ET MESURES FINANCIERES

La décentralisation inscrite dans les lois de 1982 et 1983 transfère aux communes, aux départements et aux régions des compétences et elle accroît dans quelques domaines l'autonomie financière des communes. De plus, les collectivités locales développent depuis quelques années leurs interventions dans le domaine économique et participent avec leurs moyens à la lutte pour l'emploi.

Les modifications de la fiscalité locale tiennent compte de ces nouvelles conditions qui accroissent les charges financières des collectivités locales :

- des mesures financières accompagnent les transferts de compétences ;
- des dispositions introduisent une péréquation entre les collectivités afin que davantage d'autonomie financière n'accroisse pas l'écart entre les plus riches et les plus pauvres.

La dotation globale de décentralisation (DGD)

Elle évolue comme la DGF, c'est-à-dire comme le volume d'activité économique. Attribuée aux communes pour financer les charges nouvelles, cette dotation est inscrite comme la DGF dans le budget de fonctionnement. Dans ces conditions la DGD n'accroît pas la marge de manoeuvre financière des communes puisqu'elle fait partie de la DGF dont le montant est fonction de la pression fiscale. Les nouveaux moyens financiers demeurent donc sous la dépendance de la pression fiscale.

Exemple : en 1984 les départements ont reçu compétence pour l'aide sociale, les transports scolaires et des équipements portuaires. Le transfert financier associé :
- le transfert des ressources fiscales : droit de mutation et droits d'enregistrement des immeubles et vignette automobile ;

Les différences entre communes sont importantes. Elles peuvent être mesurées par des indicateurs de la richesse du potentiel fiscal des communes (valeur locative des immeubles qui constitue la base d'imposition de la taxe d'habitation, etc.), par les taux d'imposition qui caractérisent l'effort fiscal fixé par les collectivités locales ou par le produit des impôts locaux qui résulte des deux paramètres précédents :

- Le produit de la taxe professionnelle qui représente en moyenne un peu plus de la moitié des recettes fiscales des communes rapporte beaucoup plus dans des communes industrialisées et ne fournit que peu de chose dans les communes rurales. Les différences tiennent davantage aux localisations des établissements qui favorisent certaines collectivités et aux politiques fiscales des communes, qu'aux variations de la base d'imposition, assez faibles pour cette taxe. Le taux moyen d'imposition de 12,34% peut être beaucoup plus élevé : depuis 1983 un taux plafond de 24,68% a été institué.
- La taxe d'habitation varie suivant le taux d'imposition, les dégrèvements et les grandes disparités de la base d'imposition : la valeur locative.

Les taux fluctuent :

- suivant les départements :
20% en moyenne dans le Nord
5,1% " en Haute-Saône

- suivant la taille des communes :
6,9% dans les communes de moins 200 hab.
18,1% dans les communes de plus 100.000 hab.
10,85% à Paris

la valeur locative cadastrale est très variable

- Paris 15.000 F
- Isère 7.300 F
- Nord 4.400 F

A valeur locative égale à la moyenne de la ville, un ménage avec un enfant à charge paie en 1982, 2.016 F à Rennes, 1.672 F à Marseille, 1.248 F à Strasbourg.

LES FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES EN 1983 (budgets primitifs - en milliards de F)

Collectivités locales	Dépenses			Fiscalité directe
	totales	dont fonctionnement %	dont équipement %	
Communes et leurs groupements	260	65	35	63,4
Départements	102	48	52	28,4
Régions	10,5	18	82	6,2

1. Les transferts de ressources

Sans attendre la loi en préparation "déterminant la répartition des ressources publiques", prochain volet de la loi de décentralisation, des mesures ont été prises pour accompagner le transfert des compétences en fonction du principe que le décideur est le payeur. L'équilibre entre les montants des ressources des produits de la fiscalité directe et ceux apportés par les transferts budgétaires de l'Etat est maintenu.

Le financement du fonctionnement des nouvelles compétences est donc assuré :

- par la fiscalité transférée : des impôts sont perçus par les collectivités locales à la place de l'Etat ;
- par des ressources budgétaires transférées. Ce poste augmente plus vite que le précédent et contribue, dans les conditions présentes à faire dépendre une partie croissante des finances des collectivités locales des ressources de l'Etat.

Les impôts de l'Etat.

Les communes ne sont pas concernées par ce transfert, par contre les régions et les départements reçoivent des transferts fiscaux (carte grise, vignette automobile, droits de mutation) pour faire face à leurs nouvelles compétences (formation, dépenses sociales,...).

- la DGD fixée en 1984 à 7,86 milliards de F, selon l'évaluation du montant de la charge de l'Etat avant transfert des dépenses, d'aide sociale, des transports scolaires et de certains équipements portuaires.

La D.G.E.

Créée en 1983 et alimentée par le produit de la TVA sur les dépenses d'équipement des collectivités locales, elle est d'abord une réforme des subventions spécifiques de l'Etat. Cependant sa mise en oeuvre est faite également pour accompagner la décentralisation. En effet l'attribution de la DGE n'est plus conditionnée, comme dans le régime des subventions spécifiques, aux contrôles techniques et financiers des services extérieurs de l'Etat. Elle apporte en outre une garantie de financement et un allègement des procédures administratives.

Comment fonctionne le système de la DGE ?

A chaque dépense d'investissement d'une collectivité (commune ou département) l'Etat verse, de manière automatique, un certain pourcentage de cette dépense, ce pourcentage pouvant être majoré pour les départements et communes aux ressources faibles. Les autorisations de programme restent du ressort du Commissaire de la République, seuls les crédits de paiement sont délégués aux collectivités locales.

DGE aux communes (8F/habitant en 1983)

- 1983 : 20% des crédits d'Etat
- 1985 : 100% des crédits d'Etat

Le volume de la DGE est distribué en trois parts :

1. pour les communes :
70% en fonction des dépenses d'équipement (versée par trimestre sur présentation des paiements) ;
15% en fonction de critères physiques et financiers (population, nombre de logement, potentiel fiscal) ;
15% aux communes pauvres et communautés urbaines.

Subvention globale d'équipement, la DGE a fonctionné en 1983 à guichet ouvert et à taux uniforme en avantageant les communes ou départements qui investissent le plus. Dès la fin 1983 la DGE des communes et des départements a été modifiée dans le sens d'une péréquation



NOTE DE CONJONCTURE SUR LES FINANCES LOCALES - NOVEMBRE 1984

Compte simplifié des administrations publiques locales
(en millions de francs)

Recettes	1983	84/83 (en %)	1984	Dépenses	1983	84/83 (en %)	1984
FONCTIONNEMENT				Frais de personnels			
Recettes fiscales. (1)	134 348	23,9	166 457	Intérêts des emprunts	83 691	9,6	91 736
Dotations et subventions versées par l'Etat (3)	102 149	-14,9	86 918	Achats de biens et services	28 975	12,0	32 450
Recettes tarifaires	36 726	7,8	39 591	Prestations sociales (2)	60 650	9,6	66 472
Autres recettes de fonctionnement	22 061	9,9	24 244	Autres dépenses de fonctionnement	38 663	-18,5	31 495
					30 226	14,2	34 513
TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT (dont épargne brute) (4)	295 284	7,4	317 210	TOTAL DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	242 205	6,0	256 666
	(53 079)	(14,1)	(60 544)	INVESTISSEMENT			
INVESTISSEMENT				Dépenses d'équipement	86 791	5,7	91 700
Subventions de l'Etat	17 964	6,5	19 130	Remboursements d'emprunt	19 000	10,5	21 000
Emprunts à moyen et long terme	57 275	3,7	59 370	Autres dépenses d'investissement	25 487	15,5	29 585
Autres recettes d'investissement	2 960	9,5	3 241	(y compris la variation du fonds de roulement)			
TOTAL DES RECETTES D'INVESTISSEMENT (non compris l'épargne brute)	78 199	4,5	81 741	TOTAL DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	131 278	8,3	142 285
TOTALES DES RECETTES	373 483	6,8	398 951	TOTAL DES DÉPENSES	373 483	6,8	398 951

(1) Ce poste inclut en 1984 les transferts de fiscalité liés à des transferts de charges. A législation constante, le taux d'augmentation serait de l'ordre de 14 %.

(2) La diminution des prestations sociales en 1984 résulte de la prise en charge directe par l'Etat de certaines prestations d'aide sociale précédemment financées par les départements.

(3) La réduction des transferts versés par l'Etat s'explique principalement par la modification du financement de l'aide sociale.

(4) L'épargne brute est égale à l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement. Elle permet de financer les dépenses d'investissement des collectivités locales.

Extrait de Gestion locale - 1984 - n° 2.

Caisse des Dépôts et Consignations, note de conjoncture.

plus favorable aux communes de moins de 2000 habitants, aux communes situées en montagne et aux communes et départements défavorisés. Ces correctifs ont contribué à rendre plus complexes les fonctionnements des financements locaux mais ils ont mieux répondu au souci de mener une politique de solidarité spatiale.

2. Les mécanismes de péréquation

Les mécanismes de péréquation s'avèrent encore plus nécessaires dès lors que l'au-

1. Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (1978).

Pour alléger le poids des impôts payés par les entreprises aux communes des mesures gouvernementales ont, en 1984, plafonné et, en 1985, diminué le montant de la taxe professionnelle. Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, institué pour dédommager les communes de ces allègements, est alimenté par les entreprises qui payent moins que le montant de la moyenne nationale de cette taxe et par l'Etat (à terme 1/3 par les entreprises, 2/3 par l'Etat). Ce fonds est utilisé en premier pour compenser les pertes de ressources des communes, en second, pour financer les communes les plus pauvres.

2. La DGF comme la DGE contribuent à une péréquation qui devient de plus en plus effective avec le temps : ainsi en 1991, la dotation forfaitaire de la DGF ne représentera plus que le tiers de la dotation de péréquation.

Les finances locales évolueront pendant la durée du IX^{ème} Plan sous une double influence :

- d'une part dans une plus grande liberté d'emploi des ressources pour les collectivités locales : dès 1984, 90% des transferts de l'Etat sont libres d'emploi;
- d'autre part, dans les contraintes fixées par le niveau de l'activité économique. Depuis 1970, le rythme de croissance des dépenses locales a été plus élevé que celui du PIB et l'attribution de nouvelles compétences ne permettra pas aux communes de diminuer les nouvelles dépenses à l'avenir.

Dans le même temps, les transferts de l'Etat ont été indexés sur le volume global de l'activité économique. Leur volume se

ressent directement du tassement de la croissance économique mais le montant des transferts aux collectivités locales est aussi lié aux choix budgétaires de l'Etat : interventions financières pour soutenir certaines branches et certaines régions en difficulté (les pôles de conversion par exemple), investissements massifs en direction de secteurs économiques privilégiés.

Les communes pourraient aussi se trouver gênées par l'amenuisement des prêts disponibles dû aux effets de la baisse du taux d'épargne des ménages(5).

Dans ces conditions, les communes et les départements auront tendance à accroître la pression fiscale déjà élevée.

DGE aux départements

mise en place en totalité dès 1984

2. pour les départements :

45 % en fonction des dépenses d'équipement ;

45 % en fonction des subventions versées par les départements pour l'aménagement rural ;

10 % aux départements à faible potentiel fiscal.

tonomie de décision des collectivités locales se renforce : les collectivités dont les moyens financiers demeurent faibles doivent pouvoir prétendre à des apports de ressources, au nom de la solidarité, afin de pouvoir exercer les nouveaux pouvoirs qui leur ont été attribués.

Notes

1. Les comptes des collectivités locales en 1982. Les notes bleues 1984, Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget.

2. Guide statistique de la fiscalité directe locale. Mission d'études et des statistiques. DGCL. La Documentation Française, 1983.

3. Loi de finances initiale 1984

4. Memento statistique DGCL, 1982.

5. Depuis 1975, taux maximum de 18,6%, le taux d'épargne annuel des ménages diminue et avec 13,4% au premier trimestre 1984 il est à son niveau le plus bas.

6. Guide budgétaire communal et départemental 1984. Collection décentralisation. La Documentation française.

7. Guide statistique de la fiscalité directe locale 1983. Collection décentralisation. La Documentation française.



L'extension des possibilités d'intervention économique des collectivités locales

L'analyse des causes explicatives de la multiplication des initiatives des collectivités locales dans le domaine économique a mis en évidence l'effet essentiel de la détérioration de la situation économique (dossier IV, chapitre : la montée de l'interventionnisme local dans la décennie 70). La réforme engagée par les lois de 1982 et 1983 affirme la volonté d'élargir le champ de la démocratie en proposant de nouveaux secteurs d'initiative aux élus locaux y compris dans le domaine économique. Cependant, les mesures décidées à l'occasion de la décentralisation réaffirment la primauté de l'Etat dans la définition des politiques économiques. Les nouvelles conditions de l'intervention des collectivités locales s'inscrivent donc à l'intérieur des limites fixées par les principes du libéralisme économique d'une part et par le rôle de l'Etat d'autre part.

I - LES CONDITIONS DE L'INTERVENTIONNISME DES COLLECTIVITES LOCALES

Le choix politique de la décentralisation rejoint, dans la volonté de mobiliser les moyens des collectivités locales, une orientation idéologique que la gauche française a avancé en plusieurs occasions. Associer une gestion sociale avec des initiatives locales à l'efficacité économique immédiate a été déjà entrepris pendant d'autres périodes : certaines de ces gestions locales ont été désignées par l'expression de socialisme municipal. Ce projet qui s'exprime avec continuité dans le courant socialiste français est renforcé par l'expression de la résolution de certains groupes sociaux à mieux contrôler localement le développement et par la mobilisation des acteurs locaux dans les actions contre la dégradation de l'activité économique.

1. Les limites fixées aux initiatives locales

La loi de 1982 réaffirme les conditions qui bornent les possibilités d'intervention des collectivités territoriales :

- la liberté du commerce et de l'industrie, reformulée pour la première fois depuis deux siècles pendant lesquels elle avait subi de multiples atteintes (en particulier restrictions sévères à la prise de participation au capital des sociétés anonymes) ;
- la réglementation européenne qui interdit les dispositions risquant de fausser la concurrence ;
- la primauté de l'Etat dans la conduite de la politique économique et sociale y compris, comme l'énonce la loi, dans la défense de l'emploi, dans l'élaboration et

l'exécution du plan de la Nation et dans les grandes orientations de l'aménagement du territoire.

Ces rappels indiquent bien que les actions des collectivités locales ne sauraient être sectorielles : les compétences qui leur sont reconnues s'exercent dans leur périmètre et à l'intérieur de cadres fixés par l'Etat. Dans ces dispositions prévues par la loi aucun transfert de compétences n'est programmé : il s'agit de la reconnaissance de possibilités d'intervention avec les moyens propres des collectivités.

2. Une adaptation aux engagements des collectivités locales

Les collectivités aiguillonnées par les volontés locales de mieux contrôler le développement et l'environnement dans le cadre territorial de la vie quotidienne, sollicitées par les entreprises en difficulté et interpellées par les groupes sociaux des régions touchées par la crise ont développé dès les années 1965-1970, des actions diversifiées :

- actions pour l'accueil des entreprises au titre de l'aménagement de l'espace : infrastructures de transport, aménagement d'aires d'accueil (zones industrielles) ;
- actions pour alléger la fiscalité des entreprises ;
- actions de formation professionnelle.

Les réalisations des collectivités s'articulaient aux nouvelles caractéristiques de la mobilité des établissements industriels en fonction des restructurations induites par l'approfondissement de la division du travail.

Pendant les premières années d'affaiblissement de la croissance économique les collectivités locales confrontées aux problèmes des crises locales de l'emploi ont multiplié leurs aides malgré les rappels à la légalité de l'Etat (circulaire de 1976) : le poids des aides économiques dans les dépenses d'investissement s'élevaient en 1979 à 3,7 milliards de francs ainsi répartis : 5,25% pour les communes, 11,64% pour les départements, 9,12% pour les régions (1). L'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre les difficultés économiques s'exprime avec netteté dans la progression des budgets d'investissements : les montants comparables en 1970, atteignent en 1979, 75 milliards de francs pour les collectivités territoriales contre 41,7 milliards de francs pour l'Etat.

3. Une compétence de soutien aux PME

Le système de financement complémentaire du circuit bancaire mis en place par

l'Etat demeure favorable aux grandes entreprises ou à quelques PMI fortement spécialisées et exportatrices. En définitive, les constats établis en 1979 peuvent être reproduits aujourd'hui : le système bancaire français est réticent face au risque industriel(2) et bien que les PMI performantes soient nombreuses et bien que globalement elles aient contribué entre 1974 et 1980 à la création d'emplois industriels dans le pays, beaucoup d'entre elles figurent parmi les entreprises en difficulté. Les collectivités territoriales se sont engagées dans des actions de soutien à ces PMI, en particulier en agissant au sein des instituts de participation (Fiche Vd).

Les nouvelles possibilités ouvertes par la loi de décentralisation favorisent de telles interventions. S'agit-il de la reconnaissance de l'existence d'une solidarité territoriale entre le tissu industriel et les collectivités territoriales ? S'agit-il d'une disposition pour faciliter la mobilisation de financements pour les entreprises locales ? Les réponses à ces questions participent à l'interrogation plus globale relative à l'institution d'un double secteur dans l'économie : le secteur des grandes entreprises, de la politique de branches, domaine réservé de l'Etat, le secteur de l'économie locale, des PMI et des entreprises en difficulté, ouverts aux actions des collectivités locales.

II - LES ACTIONS DES COLLECTIVITES LOCALES

La nouvelle loi définit le cadre d'intervention des collectivités territoriales dont les trois niveaux, commune, département et région, sont placés sous le même régime juridique. Deux modalités sont envisagées :

- pour favoriser le développement économique ;
- pour protéger les intérêts de la population en aidant les entreprises en difficulté.

1. Les interventions pour le développement économique (loi du 2 mars 1982)

Définies de manière floue, les interventions de développement économique englobent toutes les aides directes ou indirectes aux entreprises. La loi n'indique pas le cadre de ces interventions, elle ne mentionne ni tutelle, ni règlement. Elle renvoie aux dispositions du Plan intermédiaire 1982-1983 qui fixe les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent accorder des aides directes et indirectes.



Les aides directes

Ces aides de nature financière, la prime régionale à la création d'entreprise, la prime régionale à l'emploi, les bonifications d'intérêt ou de prêts et avances, sont distribuées selon des conditions fixées en Conseil d'Etat : règles de plafond, zones d'application..., compatibles avec les règles de la politique nationale d'aménagement du territoire (Fiche IIIa).

A ces limites strictes, s'ajoute l'affirmation du rôle privilégié de la Région en matière d'action économique, de planification et d'aménagement du territoire.

Les dispositions prévues par le Plan intérimaire, dans l'articulation des actions locales avec celles de l'Etat, comme dans la responsabilité accordée à la Région, influent sur la liberté de manoeuvre des départements et des communes.

Les aides indirectes

Les aides indirectes sont libres bien que certaines, comme la mise à disposition ou la location de bâtiments aux entreprises, fassent l'objet de restrictions (location aux conditions du marché...).

Dans le domaine des aides indirectes les possibilités d'intervention sont multiples : aides aux études, aides pour la formation du personnel, pour le transport des salariés, aides pour la réalisation des infrastructures.

. Le financement de l'immobilier :

La construction et l'aménagement de zones d'activité ont constitué la pratique essentielle des collectivités pendant les années de forte croissance économique. Cette pratique se maintient, cependant de nombreuses collectivités lui adjoignent ou lui substituent une action en faveur de l'immobilier des PMI :

- réaménagement des locaux désaffectés à la suite de cessations d'activité et vente ou location à de nouvelles entreprises ;

- création d'usines ou d'ateliers relais mis provisoirement à la disposition d'un industriel qui peut ainsi éviter, dès le démarrage d'activité, de supporter des charges financières liées à l'immobilier ou qui peut patienter dans l'attente de la construction des établissements définitifs ;

- offre de conditions avantageuses de mise à disposition de locaux : vente par paiements échelonnés, location avec réparations à la charge de la commune, contrat de crédit-bail.

Par ce biais, les collectivités locales agissent sur les finances des entreprises. L'impact peut être décisif : il oriente les décisions de localisations des PMI qui peuvent dans ces conditions négocier et ainsi parfois contribuer au saupoudrage des aides sur l'espace.

. Les garanties d'emprunt : toutes les collectivités locales peuvent les accorder aux entreprises dans la limite d'un montant total des annuités d'emprunts déjà garantis aux personnes privées, majoré du montant net des annuités de la dette, qui n'excède pas 70% des recettes de la section de fonctionnement des communes, 60% de celles des départements et 40% de celles des régions.

La loi de 1982 étend une disposition, auparavant réservée à la Région, à toutes les collectivités territoriales, en y ajoutant plus de souplesse. En contre-partie le risque revient à ces collectivités.

- Les Régions et les sociétés de développement régional : les Régions peuvent participer au capital des SDR et des sociétés de financement diverses (Fiche Vd).

- Les prises de participation : les restrictions au fonctionnement des instituts régionaux de participation sont abrogées et les Régions bénéficient de la liberté de conduire l'action de ces instituts dans les prises de participation au capital des entreprises.

Les conventions avec l'Etat : les contrats de plan

Les collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions plus systématiques de politique agricole et industrielle mais avec l'accord de l'Etat. Ces conventions qui mettent en oeuvre des moyens importants ont été surtout utilisées par les Régions pendant le plan intérimaire. La loi de Plan a redéfini ces dispositions et fixé les règles des contrats de plan (Dossier IV).

2. L'aide aux entreprises en difficulté (loi du 2 mars 1982)

La loi distingue l'aide aux entreprises en difficulté "pour la protection des intérêts de la population", des interventions pour le développement économique. Dans le cas d'entreprises en difficulté, les dispositions restrictives à l'intervention des collectivités ne sont plus formulées et l'échelon de la Région n'est pas cité. Les aides consenties doivent cependant être inscrites dans une convention entre la collectivité et l'entreprise concernée :

- les aides de la ou des collectivités sont inventoriées,

- le plan de redressement de l'entreprise est décrit.

Le régime juridique de la convention n'est pas précisé, il est laissé à l'accord des deux parties contrôlées par le juge administratif.

Ce texte très général qui ne définit pas plus ce qu'est une entreprise en difficulté qu'il n'éclaire le contenu de l'expression "protection des intérêts économiques et sociaux de la population locale" donne une grande marge de manoeuvre aux collectivités territoriales qui peuvent, en outre, aider au maintien des services en milieu rural.

3. Les sociétés d'économie mixte locales

La loi de 1982, en les excluant des activités lucratives, n'autorise pas les communes à prendre à leur charge des activités économiques. Cependant, cette interdiction épargne les sociétés d'économie mixte. La loi de juillet 1983, relative aux SEM locales, laisse quelques

imprécisions sur l'interdiction faite aux collectivités locales d'entrer dans la production économique : les SEM créées pour "réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial" peuvent désormais exploiter "toute autre activité d'intérêt général". Dans la mesure où par la création des SEM, les collectivités locales échappent à tout contrôle a priori de l'Etat, l'étendue de leur liberté est accrue.

De nouvelles dispositions fixent des règles de fonctionnement pour introduire une maîtrise locale et corriger certaines difficultés des SEM apparues en 1976 et 1977 :

- les collectivités locales y sont majoritaires en capital et en représentants dans les organes délibérants ;

- les autres actionnaires doivent détenir au minimum 20% du capital social ;

- le fonctionnement des SEM comme le contenu des conventions qui établissent leur mission sont redéfinis avec le souci d'assouplir la gestion et de limiter les déviations. Le représentant de l'Etat n'a plus de fonction dans la SEM mais il en reçoit les informations et il pourra saisir la Chambre régionale des comptes s'il estime que la collectivité territoriale s'engage, dans la SEM, dans une action qui compromet sa situation financière.

Quels avantages offrent les SEM aux collectivités territoriales ?

a) La SEM apporte la souplesse du droit privé aux collectivités soumises aux réglementations du droit public.

b) La SEM apporte des financements supplémentaires.

c) La SEM permet à la commune de faire réaliser par des opérateurs extérieurs des actions d'intérêt général qui n'appartiennent pas aux compétences de la puissance publique : la construction de logements ou de bureaux.

Les observations des initiatives engagées mettent en relief que les aides aux entreprises mobilisent des partenaires très différents : l'ensemble des collectivités, mais aussi les Chambres consulaires, le secteur mutualiste, les organisations syndicales... "Chaque opération se situe à l'intersection de différentes aires d'activité et de pouvoir" (3).

Notes

(1) C. Bunodièrre : Décentralisation : des élus en quête d'emplois. Le Nouvel Economiste, n° 331, avril 1982.

(2) Rapport Mayoux (1979).

(3) B. Pecqueur : Le financement des entreprises par les collectivités territoriales. Correspondance municipale, n° 250, 1984.
P. Barge, J.R. Barthélémy, D. Lorrain, M. Micheau, J.F. Langumier : L'intervention économique de la commune. Syros, Paris, 1983.
M. Develle : Développement économique et endettement. Problèmes économiques, n° 1844. La Documentation française, 1983.
J.C. Douence : L'extension des compétences des collectivités locales. La Nouvelle décentralisation, Sirey, Paris, 1983.



L'ingénierie financière décentralisée

Les années soixante ont été marquées en France par une accélération de la concentration économique des entreprises industrielles et des institutions financières. Les pouvoirs publics ont favorisé cette évolution, qui s'est traduite par la diminution très rapide du nombre des banques indépendantes en province, au profit de quelques grands groupes de taille nationale et internationale. En 1947, il existait en France plus de 200 banques locales ; actuellement moins d'une trentaine peuvent être considérées comme des banques locales réellement autonomes(1). La collecte de l'épargne et des dépôts monétaires s'est recentrée et le circuit de l'approvisionnement en ressources financières a été orienté de manière privilégiée vers les entreprises.

La politique d'aménagement du territoire s'est efforcée de promouvoir une certaine déconcentration du fonctionnement interne des grandes institutions financières nationales, tant publiques que privées. La constitution de délégations régionales aux compétences accrues, en particulier pour distribuer des crédits à des entreprises de taille moyenne, a été encouragée au sein des banques. La réactivation d'un second marché financier, par le biais des bourses de valeurs de certaines métropoles d'équilibre, a contribué à soutenir cette tendance. Ces deux mouvements ont convergé par exemple pour promouvoir Lyon comme place bancaire régionale pendant les années soixante-dix.

Si les plus grandes entreprises du pays mobilisent des capitaux au niveau national et international, le problème de l'accès aux marchés des capitaux de la part des entreprises moyennes ou récemment créées reste posé dès que les capitaux familiaux rassemblés ne suffisent plus à alimenter en fonds propres la croissance des entreprises. Sur des bases régionales ou locales, des institutions financières de soutien des entreprises locales dynamiques se multiplient à la fin des années soixante-dix.

La société de financement pour le Massif Central (SOFIMAC) contribue à soutenir les PME localisées dans ce massif qui a bénéficié d'un programme pluriannuel d'aménagement du territoire (1975-1980).

Les élus locaux sensibilisés à ce problème ont contribué au montage d'institutions financières nouvelles pour corriger les carences de l'appareil bancaire qui délaissait la clientèle particulière des petites et moyennes entreprises régionales en quête de capital-risque. La politique de décentralisation a conforté ce mouvement et permis la multiplication de fonds de garantie régionaux et d'instituts régionaux de

participation (IRP), soutenus politiquement et financièrement par des établissements publics régionaux.

LES SOCIÉTÉS DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Toutefois, dès les décrets du 30 juin 1955, des sociétés de développement régional (SDR) ont été constituées sur le territoire national, sauf en région parisienne, pour favoriser l'investissement de l'épargne privée dans des entreprises régionales, industrielles d'abord puis tertiaires. Les SDR sont aujourd'hui au nombre de dix-neuf dont seize en métropole(2). Ce sont des sociétés financières anonymes de droit privé, ayant un statut spécial, et jouissant d'avantages fiscaux. Leur capital social provient des apports des banques, des institutions financières diverses, des compagnies d'assurance et depuis 1982 des dotations accordées par les conseils régionaux. Actuellement les EPR contrôlent directement en moyenne 10 à 15% des capitaux des SDR ; PACA contrôlant pour plus d'un tiers la SDR Méditerranée. Depuis la fin des années 1970, le capital social des SDR s'est accru, ce qui leur permet un regain d'activité en particulier des interventions en fonds propres dans les PME. Au 31 décembre 1984, le capital global des SDR atteint 1,1 milliard F. Ces sociétés peuvent emprunter des capitaux pour les redistribuer aux entreprises sous forme de prêts classiques à long ou moyen terme, de prises de participation ou de prêts participatifs, assimilés à des fonds propres. Depuis leur création les SDR n'ont pu apporter aux entreprises régionales, qu'environ 300 millions de F en participations non aidées par l'Etat. Chaque entreprise bénéficiaire reçoit une aide en fonds propres limitée à 0,5 ou 1 million F. Les entreprises clientes des SDR sont surtout de petites entreprises moyennes. En 1984, les SDR ont investi pour près de 200 millions F en fonds propres dans des entreprises.

Les fonds régionaux de garantie

Depuis le décret de 1977, les établissements publics régionaux sont autorisés à cautionner des prêts consentis par les SDR à des entreprises régionales de taille moyenne en constituant des fonds régionaux de garantie. Cette technique financière est adoptée après cette date par presque toutes les régions, qui composent avec la prudence de l'appareil bancaire, au regard des entreprises qui innovent et

investissent. Ces entreprises jouent un rôle dynamique fondamental en période de crise économique, marquée par le renouvellement profond du tissu économique national. Dans certaines limites, les collectivités régionales assurent donc une certaine socialisation des risques afin de dynamiser le rôle des banques.

LES INSTITUTS RÉGIONAUX DE PARTICIPATION

Cependant les SDR n'apportent pas assez de capitaux pour les entreprises de taille moyenne les plus importantes. Cela explique l'essor récent des instituts régionaux de participation, sociétés anonymes de droit privé. Ces instituts ont un capital social financé par des banques, des assurances, des caisses d'épargne, la Caisse des Dépôts et Consignations, des corps consulaires, des entreprises régionales qui souhaitent devenir actionnaires, des associations. Depuis 1977, la participation des établissements publics régionaux est autorisée. Ces instituts peuvent mobiliser des capitaux sur le second marché des bourses régionales. Près de 500 millions F ont été ainsi réunis pour constituer cinq instituts régionaux de participation, opérant parfois sur plusieurs régions. En 1983 ces instituts s'étaient engagés dans quelque 150 entreprises régionales à hauteur de 300 millions F. Les apports sont plus importants que ceux des SDR puisqu'ils peuvent atteindre de 1 à 3 millions F par entreprise. Cette clientèle est essentiellement constituée d'entreprises industrielles en expansion d'une taille significative, qui exigent des fonds propres (3). Cet apport prend diverses formes : actions, obligations convertibles en actions, prêts participatifs, à l'exclusion des prêts classiques. Ces instituts, qui n'interviennent pas dans la gestion des entreprises, prennent des participations dont la durée n'excède pas dix ans. Toutefois, leur sélection sévère des entreprises privilégie les plus sûres dans leur processus de croissance et celles non cotées en Bourse.

Les cinq plus importants instituts régionaux de participation sont :

- SIPAREX, société régionale de participation dans les entreprises régionales en expansion, créée dès décembre 1977 et dont le siège social est à Lyon. Cet institut dispose d'un capital social d'environ 200 millions F mais dont seulement 40% provient d'institutions régionales. L'EPR de Rhône-Alpes ne dispose que de 4% de son capital. Il opère sur les six régions du Sud-Est de la France. Ses participations se limitent souvent à 10% du capital social des entreprises aidées. Cet institut a privilégié des entreprises en cours de



redéploiement au niveau mondial et offrant des rentabilités élevées. Cet outil soutient un certain renouvellement du capitalisme régional, et évite les rachats d'entreprises régionales dynamiques par des groupes étrangers.

- IRDI, l'Institut Régional de Développement Industriel, créé en 1981 dans la région Midi-Pyrénées, dont le siège social est à Toulouse. A la différence de SIPAREX, l'IRDI est l'outil du Conseil Régional pour la mise en oeuvre de sa politique dans le domaine économique et industriel, uniquement dans la région Midi-Pyrénées. Le conseil régional ne gère pas l'IRDI. Cependant, il finance son fonctionnement et rémunère le personnel compétent recruté (experts financiers,...). Les participations représentent 20 à 25 millions F par an.

- IPO, l'Institut de Participation de l'Ouest, créé en 1980 et dont le siège est à Nantes. Cet institut travaille sur les quatorze départements de l'Ouest de la France, couvrant l'aire de compétence de l'association Ouest-Atlantique, constituée autour du commissaire à l'industrialisation. Cet institut est intervenu auprès d'une soixantaine d'entreprises, soit environ vingt par an, qui ont reçu de 1 à 5 millions F, dans des branches industrielles aussi diverses que l'agro-alimentaire, l'électronique, la mécanique ou la confection.

- PARTICIPEX, l'Institut de participation au développement des entreprises régionales, créé en 1978 à Lille, dont l'actionnaire majoritaire est d'envergure nationale : l'Institut de Développement Industriel (IDI) créé par les pouvoirs publics.

- AUXITEX, l'Institut de participation du Grand Sud-Ouest, créé en 1980, dont le siège social est à Bordeaux, et qui agit dans plusieurs régions : Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon.

- l'Institut lorrain de participation (ILP) a commencé ses opérations en 1983. Son capital social s'élève à présent à 40 millions F, dont plus du tiers est détenu par la Région Lorraine, 11% par les quatre départements lorrains, 10% par la Caisse des Dépôts et Consignations, le solde étant souscrit par des banques, des établissements financiers, des caisses d'épargne et trois compagnies consulaires. En un an 8 millions F ont été engagés dans quarante opérations : vingt et une interventions pour aider à la création d'entreprises, quatorze pour soutenir l'extension des petites et moyennes entreprises industrielles, et cinq actions en faveur du développement international. L'effet multiplicateur de ces participations est élevé puisqu'en trois ans près de 600 millions F d'investissements nouveaux sont attendus.

Trois autres instituts de participation existent : IRPAC à Châlons-sur-Marne, IDEB à Dijon et SORIDEC à Montpellier.

LES AUTRES INSTITUTS DE PARTICIPATION

D'autres instituts de participation ont été mis en place par des acteurs différents

des institutions régionales mais en concertation avec elles. Sans être exhaustif il est intéressant de noter plusieurs initiatives.

Certains groupes, dans une phase de conversion industrielle, en ont créé pour faciliter localement leur désengagement. Usinor et Sacilor, marqués par les activités sidérurgiques, ont constitué trois filiales financières dans trois régions affectées par leur restructuration : Lorraine, Champagne-Ardenne et Nord-Pas de Calais.

De puissantes organisations financières diversifient leurs opérations également. Le Crédit Agricole s'est associé avec des départements ou des corps consulaires, comme dans le Var, pour le financement d'entreprises agro-alimentaires (SOFIVAR).

L'exemple de Provence-Alpes-Côte d'Azur

La Société Marseillaise de Crédit et la Banque Chaix ont fondé conjointement un institut régional de participation, en Provence-Alpes-Côte d'Azur pour soutenir les PME locales.

Par ailleurs une convention lie l'Etablissement Public Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur à la Société Marseillaise de Crédit et à la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie pour faciliter l'accès des entreprises locales au crédit bancaire, selon les orientations du plan régional.

Le montage en 1977 de l'Institut d'Aide au Développement des entreprises régionales (IAD) à Marseille est également original de par son action, en faveur de

l'ensemble des petites entreprises locales ayant au moins 15 salariés. Il associe le département et la Chambre de Commerce et d'Industrie pour accorder des prêts participatifs ou procéder à des prises de participation dans des entreprises jeunes en croissance et cela pour une durée d'environ 5 ans. L'aide est limitée à environ 100.000 F par entreprise. Les entreprises bénéficiaires souscrivent ensuite au capital de cet institut. Il s'agit là d'une réelle solidarité interentreprise s'exprimant sur une base territoriale, et visant à la dynamisation du tissu économique local.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a également passé une convention avec un organisme financier national SOFINNOVA pour constituer un fonds régional de développement de l'innovation. SOFINNOVA peut attribuer des financements manquants aux créateurs d'entreprises.

La commune de Clichy, dans la banlieue parisienne, a également conclu une convention avec SOFINNOVA fin 1984, qui stipule que cette commune prend à sa charge la moitié des risques financiers assumés par cet organisme financier sous un plafond donné (2 millions F). Par ailleurs un organisme interbancaire SOFARIS joue le rôle d'un réassureur auprès de SOFINNOVA. Aussi voit-on une municipalité s'engager directement à garantir une portion de capital-risque mobilisé dans des entreprises nouvelles.

L'ensemble de ces initiatives locales, souvent soutenues par les régions ou les départements, contribuent à l'émergence d'une véritable ingénierie financière décentralisée participant à un renouveau de l'aménagement économique du territoire.

Notes

(1) J. Lojkine : Stratégies des grandes entreprises et politiques urbaines : le cas des banques et des assurances. Paris, 1976. Centre d'Etudes des Mouvements sociaux. 118 p (p.17)

(2) SDR de Bretagne
SDR de Picardie
SDR du Centre-Est : Centrest
SDR d'Alsace : SADE
SDR de Champagne-Ardenne : Champex
SDR de l'Ouest : Sodero
SDR du Sud-Ouest : Expanso
SDR du Languedoc-Roussillon : Sodler

SDR de Lorraine : Lordex
SDR Méditerranée
SDR Centre et Centre-Ouest : Sodecco
SDR du Nord et du Pas-de-Calais
SDR du Sud-Est
SDR de Normandie
SDR du Sud-Ouest : Tofinso
SDR de Corse : Caisse de développement de la Corse, créée en 1982.

(3) Petites et moyennes entreprises au chiffre d'affaires compris entre 50 millions F et 1 milliard F.



Aperçu sur l'organisation territoriale dans quatre pays européens : Grande-Bretagne, République Fédérale Allemande, Italie, Espagne.

Une présentation concise de l'organisation territoriale dans les différents pays européens insiste sur les réformes engagées depuis 1970 : dans chacun des pays, l'héritage des découpages territoriaux pose problème face aux nouvelles structures spatiales issues d'une période de forte urbanisation et de métropolisation de l'espace. En même temps les Etats, ou les régions selon les pays, recherchent des échelons mieux adaptés à la programmation et à la mise en oeuvre des objectifs de la planification. Dans ces conditions toutes les réformes incluent des avancées dans le sens de la constitution d'unités administratives de base de dimensions plus importantes.

Cependant, cette volonté d'adaptation est dans certains pays reléguée au second plan. Les enjeux politiques l'emportent : les pays de l'Europe du Sud (Italie, Espagne) ont mis en oeuvre des réformes fondamentales de l'organisation de leurs Etats et se sont engagés dans un mouvement de décentralisation qui peut, à l'exemple de l'Espagne, engager le pays dans une voie fédéraliste.

LA GRANDE-BRETAGNE

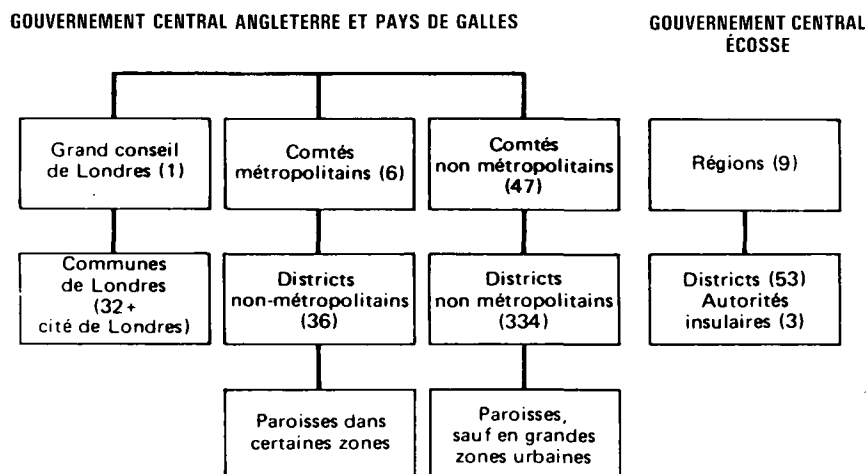
La population de la Grande-Bretagne est concentrée dans des zones urbaines et pour l'essentiel dans de grandes agglomérations. Dès 1968, la loi sur le local government met un terme à la multiplicité des organisations locales ; dans le nouveau système unifié une distinction sépare les grandes villes, nommées municipalités, de leur environnement rural administré par le comté. Qu'elles possèdent le statut de municipalité ou celui de comté, ces deux unités sont gérées par des conseils élus. Par la suite au sein même des comtés, les districts urbains et les districts ruraux furent distingués.

Avec le gonflement des périphéries urbaines qui rendait peu opérationnelle la coupure entre société urbaine et société rurale dans un pays très urbanisé, la réforme du gouvernement local fut mise en oeuvre. A la suite du rapport Redcliffe-Maud (1969) qui proposait un nouveau découpage administratif fondé sur des critères quantitatifs (maxima et minima de population) et sur des critères plus qualitatifs telle l'intensité des relations socio-économiques à l'intérieur d'une même aire, la taille des unités a été portée à environ 100.000 habitants pour le district, 750.000 pour le comté par la loi du local government de 1972. Appliquée en 1974, elle constitue deux niveaux de gouvernement local :

- elle élargit l'assise territoriale du pouvoir local pour simplifier et rationaliser en particulier la gestion de l'espace ;
- elle redistribue les pouvoirs et les compétences.

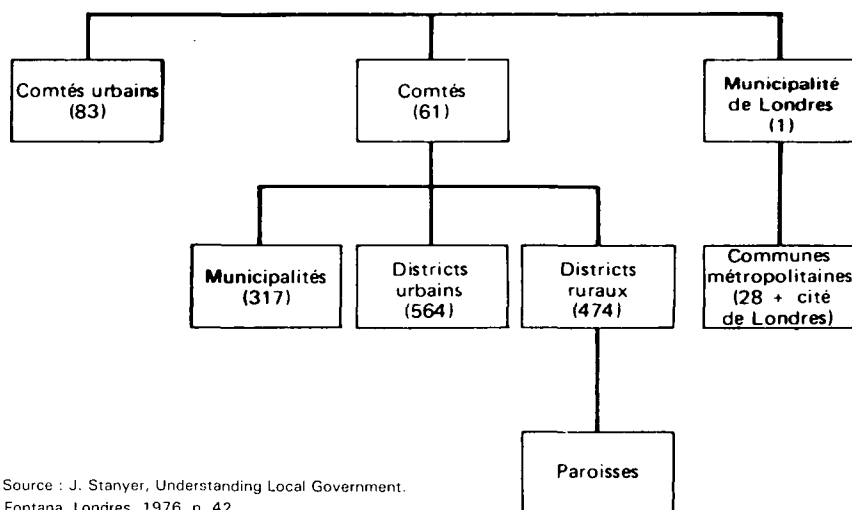
1. L'organisation du gouvernement local en Angleterre et Pays de Galles.

— Le nouveau système de gouvernement local en Angleterre, Pays de Galles et Écosse (1975)



— L'ancien système de gouvernement local en Angleterre et Pays de Galles (1961)

GOVERNEMENT CENTRAL ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES



Source : J. Stanyer, Understanding Local Government. Fontana. Londres, 1976, p. 42.

Le Greater London Council (GLC), qui a remplacé en 1963 le London County Council, constitue une réelle administration régionale qui exerce des pouvoirs renforcés sur environ sept millions d'habitants.

Les metropolitan counties, les comtés urbains de six grandes agglomérations d'Angleterre, sont organisés comme le GLC et découpés également en districts urbains (36).

Le reste du territoire, c'est-à-dire les comtés non urbains (non metropolitan

counties), est subdivisé en 334 districts non urbains d'une population moyenne de 75.000 à 150.000 habitants qui comprennent environ 60 municipalités (urban authorities).

Le parish council, conseil de paroisse, doté de peu de pouvoirs a été créé dans les petites villes englobées dans des districts non urbains, mais les paroisses n'ont pas été modifiées par la réforme de 1974 : au nombre de 10.000, elles ne tiennent qu'un rôle mineur dans le système administratif local.



2. La répartition des fonctions et des moyens.

La réduction du nombre d'autorités locales (1500 avant 1974, 500 après) résout les problèmes inhérents à la petitesse des organismes locaux. Désormais, chaque district a la possibilité de maîtriser les processus de croissance et possède des ressources fiscales conséquentes. La réforme a été, en outre, influencée par le souci d'adapter les limites administratives aux nouvelles limites géographiques des espaces urbains. Dans un pays très urbanisé, les limites communales ne coïncidaient plus avec celles des établissements urbains. La réforme de 1974 corrige donc cette inadéquation géographique. Cependant, les comtés ruraux ont atteint des dimensions importantes qui altèrent le

Le fonctionnement, les pouvoirs, les responsabilités de chaque niveau d'administration locale, sont ici en totalité fixés par l'Etat dans le cadre de la loi de 1972. Le tableau suivant précise les compétences attribuées à chaque niveau : les services généraux aux comtés, les services locaux aux districts ; les paroisses, n'étant plus des niveaux de gouvernement local, n'ont plus droit, en conséquence, aux produits des recettes fiscales. A titre d'exemple, la superposition des rôles en matière de planification urbaine, donne aux conseils de comté la compétence d'élaborer des plans structuraux qui définissent les grandes orientations de l'aménagement urbain, et aux conseils de district la compétence d'établir des plans locaux qui précisent l'affectation des sols et les modalités d'extension.

exercée par le gouvernement pour limiter les dépenses des collectivités locales : désormais la liberté de fixer le montant des impôts locaux est soumise aux limites fixées par le gouvernement.

Les collectivités locales lèvent un impôt sur la propriété (the rates) peu adapté aux nécessités actuelles de financement des dépenses locales : cette unique source de revenu laisse peu de marge de manoeuvre aux pouvoirs locaux. Dans ces conditions, pour compenser la stagnation de l'apport de l'impôt et le plafonnement des ressources des subventions, les collectivités locales sont contraintes d'augmenter les prix des services qu'elles offrent, en particulier les loyers sociaux.

L'étendue des collectivités locales comme la centralisation du système d'administration constituent les points forts des débats autour de l'organisation territoriale en Grande-Bretagne. Dans les dernières années, les choix du gouvernement se sont attaqués aux principes de la liberté des collectivités locales de fixer leurs impôts et leurs dépenses. L'autonomie locale qui s'établissait plutôt dans la pratique quotidienne que sur les textes, très stricts au contraire, en est grandement affectée. Cette évolution accroît le rôle de l'Etat.

LA REPUBLIQUE FEDERALE ALLEMANDE

Si les principes directeurs de la réforme territoriale de 1972 en R.F.A. sont similaires à ceux de la Grande-Bretagne, donner plus de moyens aux divers échelons administratifs et harmoniser les découpages territoriaux, la différence essentielle réside dans la manière de traiter le niveau inférieur, en l'occurrence la commune. La réforme allemande a respecté la décentralisation des pouvoirs et l'autonomie communale et a groupé des communes. Cependant, elle a privilégié ce dernier objectif au détriment des réformes fonctionnelles qui ne sont qu'entamées alors que les regroupements territoriaux sont terminés. L'Allemagne est un Etat fédéral, composé de onze Länder, et où les communes bénéficient des acquis d'une longue tradition d'autonomie politique et financière dans un pays où l'Etat et la Nation ne constituent l'organisation fondamentale que depuis une période relativement récente. Ce bref rappel énonce les grandes données qui imposent un cadre aux modifications des structures administratives devenues indispensables pendant les années soixante avec l'accélération de la croissance économique et l'explosion urbaine.

1. Le regroupement territorial

Les difficultés des communes, et en particulier des plus petites d'entre elles (ces principales collectivités territoriales regroupent des villages comme des métropoles), incapables d'assurer les équipements indispensables, les écarts de plus en plus nets entre les ressources financières des communes urbaines et celles des communes de banlieue, les inadéquations des limites communales aux

DISTRIBUTION DES PRINCIPALES FONCTIONS DES COLLECTIVITES LOCALES EN ANGLETERRE

	Zones métropolitaines		Zones non métropolitaines		Grand Londres	
	Comtés	Districts	Comtés	Districts	GLC	Communes
Programmation						
Schémas de développement	+		+		+	
Plans locaux		+		+		+
Contrôle du développement		+		+		+
Parcs ruraux	+	+	+	+		
Parcs nationaux	+		+			
Terrains vagues	+	+	+	+	+	+
Transport						
Programmation	+		+		+	
Autoroutes	+		+		+	+
Circulation	+		+		+	
Sécurité routière	+		+		+	
Parkings	+		+		+	+
Transports publics	+		+		+	
Education		+	+		+	+
Services sociaux		+	+			+
Logement		+		+	+	+
Service incendie	+		+		+	
Service de police	+		+			
Protection du consommateur	+		+			+
Environnement						
Règles pour la construction		+		+	+	+
Pollution de l'air		+		+		+
Contrôle sanitaire		+		+		+
Hygiène alimentaire		+		+		+
Voirie		+		+		+
Traitement des ordures	+		+		+	
Nettoyage des rues		+		+		+
Bibliothèques		+	+			+
Musées et arts	+	+	+	+	+	+
Service des loisirs	+	+	+	+	+	+
Tourisme	+	+	+	+	+	+
Cimetières		+		+		+
Sentiers	+	+	+	+		+
Small holdings (1)	+		+		+	
Jardins ouvriers		+		+		+

(1) Attribution de petites exploitations agricoles, notamment à des retraités

caractère démocratique de leur fonctionnement. Des analystes ont mis l'accent sur le côté partisan d'une réforme soucieuse, selon eux, surtout de rééquilibrage politique.

Les finances des différents niveaux locaux sont sous le contrôle très strict de l'Etat qui assure par ses subventions près de la moitié des ressources. Cette dépendance s'accroît depuis 1980 avec la pression

choix de la planification urbaine, etc. ont conduit à opérer des réformes territoriales importantes.

Les objectifs d'efficience passant par l'accroissement de la taille des unités administratives, chaque land s'est engagé dans la réforme avec ses propres méthodes, avec cependant, dans tous les cas, la recherche d'un optimum qui permette l'exploitation rentable des services et des équipements. A la question "quel seuil détermine-t-il au plan géographique l'opportunité de doter une collectivité territoriale d'un statut juridique ?", les réponses ont été diverses.

Selon les situations de chaque land, ces seuils ont varié, mais pour les équipements de proximité, le chiffre de 8000 habitants paraissait un minimum, pour des fonctions plus larges, telle l'aménagement de l'espace, le minimum était de 30.000 habitants.

La même méthodologie appliquée aux arrondissements définissait un périmètre d'espace économique ou de zone d'attraction autour d'une ville et fixait l'optimum dimensionnel entre 150.000 et 200.000 habitants.

Leur nombre a été divisé par un tiers ; de surcroît sur les 8400 restantes, 6000 sont associées dans des syndicats de communes ou des associations de communes. L'administration de l'échelon communal, s'effectue donc à des niveaux importants (associations ou syndicats, communes indépendantes d'un kreis, grande ville).

Ce regroupement a été effectué dans de nombreux länder avec le consentement des élus locaux. Rendu plus aisé par la rareté du cumul des mandats électifs et surtout par le système électoral qui associe scrutin majoritaire et scrutin de liste dans les circonscriptions, le volontarisme des responsables était également renforcé par les menaces de réorganisation imposée qui transparaissaient dans la procédure.

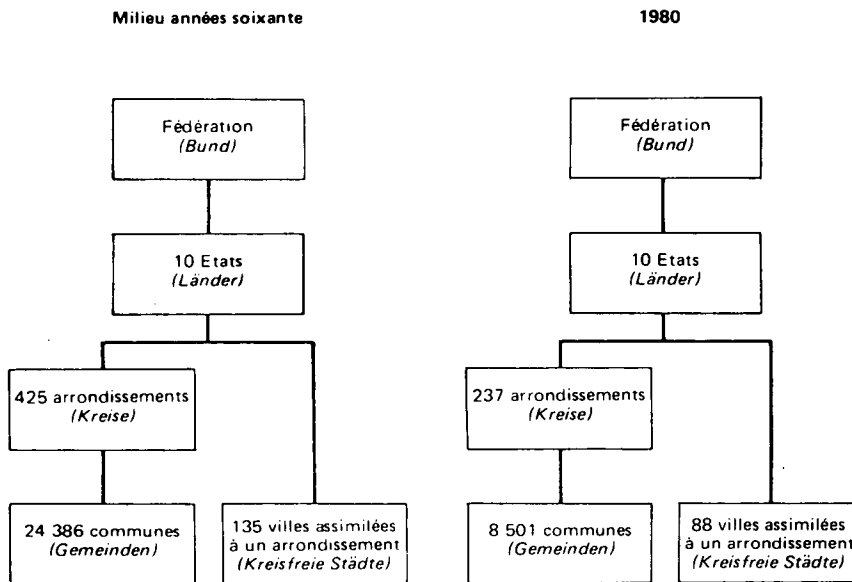
Les syndicats de communes : l'exemple des communautés d'administration de Bavière.

Un aspect original de la réforme réside dans la mise en place en Bavière, de communautés d'administration (verval-

n'exerce pas non plus un quelconque droit de tutelle sur les communes associées et elle n'est pas une espèce de SIVOM ou d'association à but déterminé. Les communes associées et la communauté qui en résulte se situent au même niveau, mais leurs fonctions sont délimitées par la loi qui différencie dans le droit communal allemand la zone d'action propre d'une commune de la zone d'action indirecte de la communauté. Chaque commune est maîtresse de son budget ; un budget supplémentaire est établi par la communauté. La communauté groupe des services administratifs qui supportaient les charges de personnel et grevaient les budgets de fonctionnement des petites communes. La communauté d'administration permet de maintenir des fonctionnaires communaux car elle regroupe les tâches accomplies dans les communes : état-civil, formalités administratives, préparation des élections, etc. Les communes associées gardent tout ce qui implique des choix locaux : plan de développement communal, écoles, aides sociales, etc.

Chaque commune délègue son bourgmestre et un nombre de conseillers municipaux proportionnel à son chiffre de population pour constituer l'assemblée de la communauté qui élit le président. L'Etat apporte son soutien financier pour la constitution des communautés et encourage leur formation en allouant, pendant quatre années, une subvention à répartir entre chaque commune, en fonction du nombre d'habitants. Pour que cette aide ne perde pas son caractère incitatif auprès des petites communes, le chiffre de population de la plus grosse commune n'est pas pris en compte. Ainsi les regroupements au profit de bourgs déjà centres de services ne sont pas aidés.

ORGANISATION TERRITORIALE EN RFA (BERLIN NON COMPRIS)



Les communes.

Les collectivités territoriales de base gèrent outre les affaires communales dans le cadre de l'autonomie de gestion des collectivités locales, les affaires dont la compétence est donnée par délégation de l'Etat. Soumises à un contrôle de légalité et à un contrôle financier dans l'exercice de leurs affaires, elles doivent se soumettre au pouvoir d'instruction, c'est-à-dire au contrôle technique pour les affaires opérées par délégation.

tungsgemeinschaften). Il en existe 392 qui regroupent 1287 communes associées. C'est-à-dire que les deux-tiers des communes bavaroises sont incluses dans une communauté d'administration (deux-tiers des communes de kreis, les communes hors kreis exceptées).

Une communauté d'administration est constituée par l'association de communes qui conservent toutes leurs prérogatives. Cette communauté n'est donc pas un nouveau niveau administratif, elle

Les kreise.

A la fois associations intercommunales et collectivités territoriales, les kreise, niveau inférieur de l'administration d'Etat, qui remplissent des missions déléguées par l'Etat et des missions propres de solidarité avec de grandes différences selon chaque Etat, ont vu leur nombre ramené à 237, soit environ une superficie moyenne de 1000 km² et une population de 170.000 habitants. L'instance intermédiaire des régions (33 Regierungsbezirke) n'a pas été modifiée : cet échelon dont les établissements publics assurent des fonctions sociales n'a pas de compétence administrative générale.

2. La question de la réforme fonctionnelle.

Dans le land, les réformes fonctionnelles, c'est-à-dire la nouvelle répartition des compétences, étaient présentées en liaison avec la réforme territoriale qu'elles contribuaient à justifier : revigorer les collectivités territoriales par un regroupement des moyens allait de pair avec l'attribution de nouveaux pouvoirs. En fait, le regroupement s'est effectué rapidement et dès lors que le ralentissement de l'activité économique s'est manifesté, le choix de rentabiliser les équipements n'a pas poussé à décentraliser les fonctions.



. Les communes ont reçu des attributions d'exécution nouvelles, des fonctions de contrôle en matière de construction, d'incitation à la construction de logements, en matière d'aide sociale... Toutefois, ces nouvelles communes aux potentiels techniques et en personnel accrus, dotées d'équipements de proximité plus nombreux, n'ont pas reçu de moyens financiers supplémentaires. Dépendantes du land qui contrôle la légalité des actes communaux et qui lui consacre un tiers de ses ressources, les communes s'endettent, augmentent leurs impôts locaux et en appellent toujours plus au soutien du land. Cette dépendance est accentuée par la planification. Le land établit les plans de développement qui s'imposent aux communes, en particulier par le mécanisme d'octroi des subventions lié à la programmation des projets de développement du land. Bien que les méthodes de cette planification annulent les inconvénients de la concurrence entre projets de plusieurs communes, et bien qu'à moyen terme, la rationalisation des objectifs de croissance puisse bénéficier à toutes les communes, cette contrainte est surtout ressentie comme une atteinte à l'autonomie locale.

. Les kreise constituent des entités économiques territoriales et le plus souvent l'aire de rayonnement d'un centre urbain. Selon les länder, les kreise ont reçu des compétences nouvelles différentes et en particulier des services regroupés auparavant au land : santé, services scolaires, cadastre...

Après dix ans de réforme des collectivités locales, s'il est évident que leur nombre a été considérablement réduit pendant une période où les arguments et autres critères basés sur le discours de l'efficacité et de la rentabilité pouvaient être d'autant plus persuasifs que la croissance était forte, par contre, il ne fait aucun doute que la redistribution des compétences n'a pas atteint les objectifs annoncés. Avec le ralentissement de la croissance économique, les nouvelles collectivités découvrent, au travers de la moindre progression de leurs subventions, les nouvelles dépendances créées par l'extension de leurs charges. Dans ces conditions la destruction des structures issues de l'histoire est aujourd'hui ressentie comme un appauvrissement de la démocratie locale qui n'est pas compensée par l'amélioration de la rentabilité de l'administration.

reconnait l'autonomie de chaque région et leur laisse le soin d'élaborer leurs statuts par le biais de la loi régionale.

Les régions.

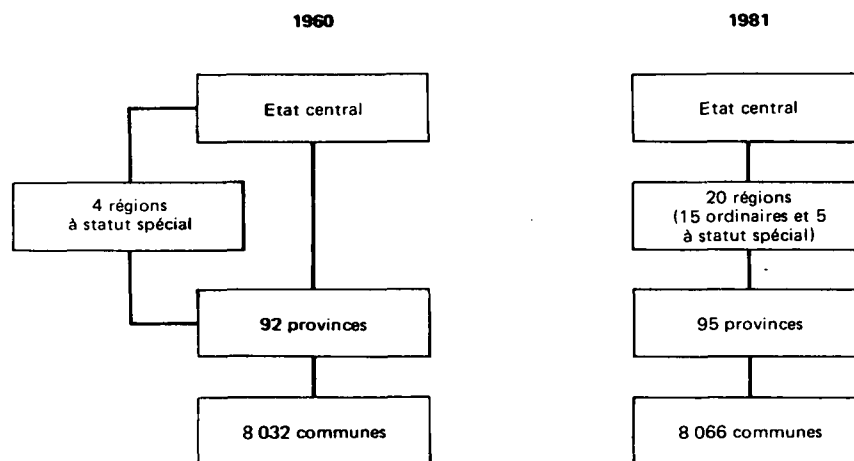
La région, au même titre que l'Etat, possède le pouvoir normatif, et elle détient une compétence législative. Très large dans les textes, l'autonomie attribuée aux régions l'est moins dans les faits : elle s'arrête aux bornes de l'autonomie financière. Les ressources des régions ne leur sont pas entièrement propres. Le régime mis en place est donc le fruit d'un compromis fondé à la fois sur la séparation des ressources entre Etat et régions et sur la répartition des ressources communes à l'Etat et aux régions. Il convient d'insister sur la restriction apportée aux compétences de la région en matière de planification. Le "progetto ottanta", introductif au Programme économique national 1971-1975, ôte toute participation des régions à l'élaboration du plan, et considère les futures régions comme de simples instruments d'application du plan central. Les décrets de 1972 ont cependant corrigé ce texte et admis la compétence de la région dans des domaines jusque là réservés à l'Etat (activités économiques, urbanisme, transports...). Certaines analyses indiquent que les régions semblent avoir fait usage de

Communes et comprensori.

La législation reconnaît aux communes la possibilité de s'associer en consorzi pour réaliser des équipements ou offrir des services dont les coûts dépassent les possibilités des communes et en particulier des plus petites (90% des communes ont moins de 10.000 habitants). Ces consorziums, peu nombreux du fait de la méfiance des communes à l'égard des mécanismes de regroupement, se sont cantonnés dans des tâches réduites (adduction d'eau, assistance sanitaire...). Avec le nouveau rôle accordé aux régions en 1970 et en 1972, les regroupements communaux ont été envisagés différemment et le besoin d'un nouvel échelon entre régions et communes a été ressenti dans la programmation. Groupements de communes et communautés de montagne ont eu les faveurs de nombreuses régions qui favorisaient cet échelon intermédiaire au détriment de la province, où siège le préfet, représentant de l'Etat.

Les groupements de communes (comprensori) constituent les unités élémentaires de la planification. Le comprensorio dans la hiérarchie des appareils d'Etat, s'intercale entre la province et les communes. Les collectivités locales, l'ensemble des organisations, les conseils de quartier en liaison avec la région y définissent les grandes options d'aménagement.

ORGANISATION TERRITORIALE EN ITALIE



L'ITALIE

La réforme administrative italienne toujours en chantier depuis la dernière guerre a consisté, en premier lieu, à créer les régions et à les doter d'un pouvoir délégué par l'Etat.

Vingt ans après la promulgation de la Constitution qui affirmait le principe de la décentralisation administrative de l'Etat et l'autonomie des collectivités locales, la loi de 1970 statue sur les compétences respectives de l'Etat central et des régions. Cette avancée liée en partie à la recherche d'une réponse à la crise des institutions,

ces nouveaux droits : "Les régions constituent l'unique centre politique de l'Etat qui continue à proposer une politique programmée", diront certains. L'émergence de l'autonomie régionale a renforcé la mise en place de structures proches de la population, comme les conseils de quartiers déjà obligatoires dans les grandes villes. L'institution des "comprensori" ou encore des communautés de montagne vise un objectif comparable : la décentralisation dans l'élaboration des plans de développement.

Dans la région Emilie-Romagne, première à rendre opérationnelle cette nouvelle entité, le comprensorio ne remplit que le rôle de concertation dans l'élaboration des objectifs de développement. Il n'est pas un nouvel échelon administratif et demeure encore uniquement le niveau minimum de planification.

La comunità de montana (communauté de montagne) pourrait être définie comme un comprensorio dont les compétences s'exercent sur une aire plus étendue aux

caractéristiques géographiques et socio-économiques des régions montagneuses. Les communautés élaborent aussi les plans de développement en liaison avec les régions et l'Etat qui leur attribue des aides spéciales.

Ces nouveaux regroupements créés après 1970 ne s'apparentent pas à ceux des initiatives anglaises et surtout allemandes qui visent à accroître l'efficacité des petites collectivités locales en favorisant des associations administratives. Certaines régions italiennes s'attachent surtout à susciter l'émergence de syndicats communaux, qui à l'inverse des consorzi ne prendraient pas en compte certains aménagements particuliers comme l'adduction d'eau, l'assistance sanitaire et sociale, etc..., mais la totalité de l'aménagement par l'intermédiaire d'un plan de développement à moyen terme.

Les réformes du système local.

Les décrets de 1978 et de 1982, dans les hésitations des réformes gouvernementales, marquent la volonté de l'Etat de faciliter certains regroupements et d'homogénéiser les situations qui devenaient très différentes selon les initiatives de chaque région. En 1982, la province est reconnue seule administration intermédiaire et la possibilité d'association est limitée aux communes de moins de 3000 habitants avec la volonté d'influer sur un mouvement de regroupement des petites unités. Toutefois, l'absence de textes précis régissant les rapports juridiques entre communes, provinces et régions laisse encore dans le vague la transformation de l'organisation territoriale :

- les régions "qui exercent les fonctions administratives en les déléguant aux provinces et aux communes" et qui ont reçu, en 1972 et 1977, des fonctions exercées auparavant par l'Etat, ont peu rétrocedé aux collectivités inférieures et cumulent les fonctions d'administration courante ;
- de grandes variations se sont faites jour entre régions qui ont beaucoup délégué et celles aux attitudes restrictives ;
- les mêmes différences existent dans l'appui des régions aux expériences de solidarités intercommunales.

Avant 1977, la période de décentralisation a donc été marquée par des avancées construites sur les initiatives régionales. Depuis l'Etat entreprend avec difficulté d'introduire davantage d'homogénéité dans l'utilisation de l'instrument de délégation des régions, il intervient directement dans l'attribution directe de compétences aux communes. Parmi les projets de réforme engagés, la question des finances locales et la création d'un système original pour les aires métropolitaines (Rome, Milan, Naples, Turin) constituent deux points forts qui prennent quelques libertés avec le "mythe de l'uniformité de traitement indépendamment de la localisation géographique".

L'ESPAGNE

Si l'autonomie et la décentralisation furent au centre des débats après la chute du régime fasciste et après les élections de 1977, la constitution de 1978, en organisant l'administration territoriale espagnole sur un modèle fédéral, n'a cependant pas augmenté considérablement l'autonomie locale.

La réforme de 1978.

L'autonomie est reconnue aux communautés, aux provinces et aux communes en tant que collectivités locales : "l'Etat est organisé territorialement en municipalités, en provinces et dans les communautés autonomes qui se constituent. Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs".

Contrairement aux réformes engagées en Italie, ou en France, qui redistribuent des compétences entre niveaux d'administration, la constitution espagnole procède à une redistribution du pouvoir politique et y adjoind une nouvelle répartition des compétences :

- les collectivités locales gèrent leurs intérêts particuliers ;
- elles sont dotées d'une personnalité juridique propre.

Ces choix reposaient sur la possibilité de fournir aux collectivités locales des ressources nouvelles et sur la mise en oeuvre d'un programme précis pour indiquer le contenu de l'autonomie locale. Mais les retards pris dans la réforme des collectivités locales n'a pas permis cette avancée : les pouvoirs locaux sont toujours sous les effets des législations adoptées pendant la période fasciste, ou dans le cas de communautés dynamiques, soumis aux décisions de ces communautés ayant bénéficié du statut d'autonomie (Catalogne, Pays Basque, Galice, Andalousie).

L'organisation territoriale fondée sur le principe de l'uniformité n'était plus adaptée, en 1978, aux structures d'un pays qui s'est fortement urbanisé et où les déséquilibres régionaux sont exacerbés. Seules, les agglomérations de Madrid et la collectivité métropolitaine de Barcelone (1974) bénéficiaient de statuts spécifiques.

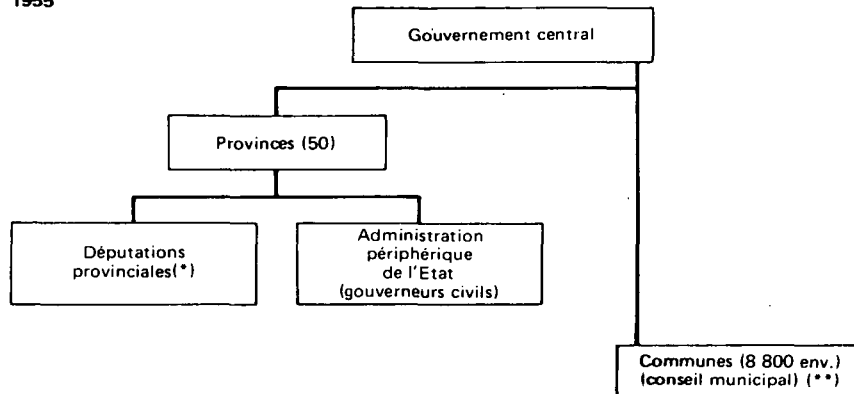
A partir de 1974, deux mouvements intéressent les communes : d'une part, le transfert de compétences aux communes, aux nouveaux syndicats de communes, aux nouveaux regroupements, d'autre part, les réorganisations décidées après l'entrée en vigueur des statuts d'autonomie : par exemple dès 1980, le Parlement de Catalogne supprime la province imposée par le centralisme et "considérée comme étrangère à la réalité du pays".

Dans ces conditions la restructuration des pouvoirs locaux devient très dépendante des politiques conduites dans les communautés autonomes. L'évolution en cours, après une période où la mise en place de "l'Etat des autonomies" a occupé l'essentiel de l'activité réformatrice, se recentre sur les points suivants :

- précisions et adaptations apportées au modèle d'administration locale : comment les garanties d'autonomies affirmées, les communautés autonomes développeront-elles au niveau local ces principes ?
- nouvelles définitions du rôle des provinces dont les découpages sont mal adaptés aux structures sociaux-spatiales : outre la fusion et le regroupement communal, la création d'un nouveau cadre territorial, comparable à la comarca de Catalogne, pourrait répondre aux exigences de la planification et de la gestion des grands services ;
- l'institutionnalisation des aires des métropoles avec des institutions spécifiques ;
- enfin, réforme du système de financement local.

L'ORGANISATION TERRITORIALE EN ESPAGNE

1955



* Election indirecte à partir des conseils municipaux de la province. Président du conseil provincial désigné par le ministre de l'Intérieur.

** Election par « tiers » (syndicat officiel, organisations socio-professionnelles et chefs de famille), selon la « démocratie organique » instituée par le franquisme. Maire désigné par le gouverneur civil ou le ministre de l'intérieur.



L'autonomie : l'exemple de la Catalogne.

En 1977, plus d'un million de personnes réunies à Barcelone, réclament un statut d'autonomie : le gouvernement s'engage à organiser un référendum sur l'autonomie, rétablit la Generalitat, nomme un président élu pour quatre ans qui élit son Président, celui-ci nommant le gouvernement) ;

La Catalogne est une nationalité, c'est-à-dire une communauté autonome :

- un territoire propre ;
- un emblème, une langue officielle (le catalan) ;
- des institutions spécifiques (un Parlement élu pour quatre ans qui élit son Président, celui-ci nommant le gouvernement) ;

- cependant, les divisions administratives des provinces bien que refusées par le gouvernement de la Généralité, subsistent : les provinces sont toujours dirigées par un gouverneur nommé par l'Etat qui nomme un supergouverneur dans la province de la capitale de la Généralité.

Dans ces conditions la dualité des pouvoirs est source de difficultés : dans le bilinguisme instauré de fait, dans l'exercice des questions d'intérêt national du seul domaine de l'Etat, mais aussi dans l'enseignement (l'Etat se réserve le droit d'ouvrir écoles, lycées, universités...) et dans l'activité économique : le statut rappelle que les pleines compétences de la Généralité s'exercent en conformité avec les dispositions de la Constitution espagnole qui indique que l'Etat définit les grandes options économiques.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Y. MENY : - La réforme des collectivités locales en Europe. Notes et Etudes documentaires, n° 4755. La Documentation Française, 1984.

J.P. LABORIE : - Dynamismes locaux et aménagement du territoire. Travaux et recherches de prospective, n° 78. La Documentation Française, 1979.

Notes et Etudes documentaires : Les structures locales en Grande-Bretagne et en France. N° 4687-88-89. La Documentation Française, 1982.

Supplément aux Cahiers Français : Administration locale en RFA. La décentralisation, n° 204, 1982.

Administration : La réforme territoriale des collectivités locales en RFA. N° 108, 1980.

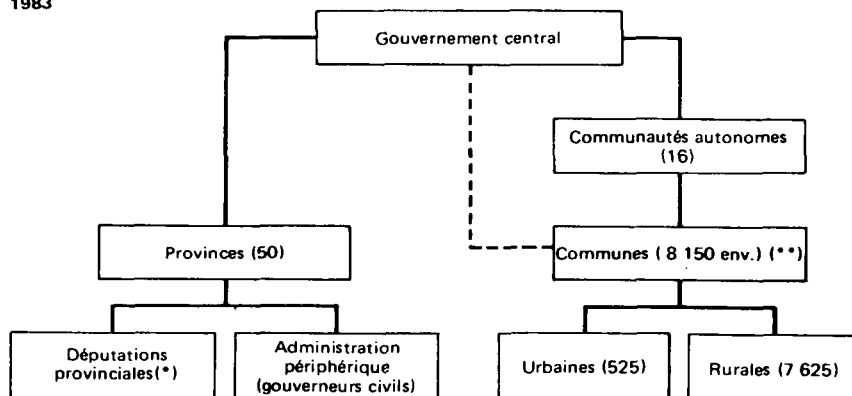
Notes et Etudes documentaires : L'organisation régionale en Italie. N° 4553-54. La Documentation Française, 1980.

Sabino CASSESE : - Le processus de réforme locale en Italie (1960-1980). Revue française d'administration publique, n° 17, 1981.

D.M. LAVROFF : - Les institutions politiques en Espagne. Notes et Etudes documentaires, n° 4629-630. La Documentation Française, 1981.

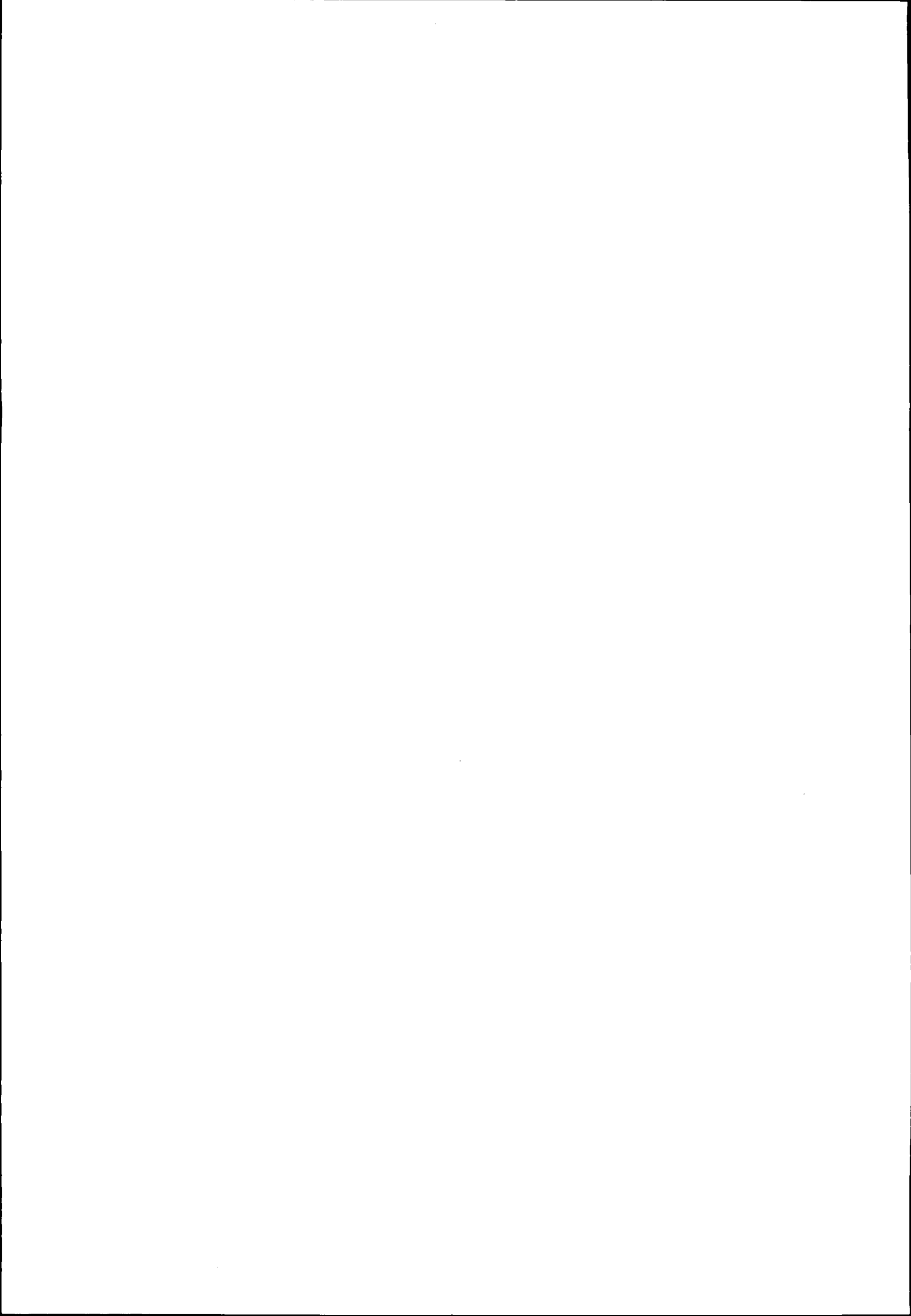
F. MODERNE, P. BAN : - Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole. Economica, 1981.

1983

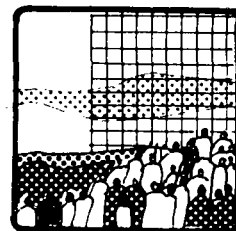


* Election indirecte par les conseils municipaux de la province. Election du président par les conseillers provinciaux.

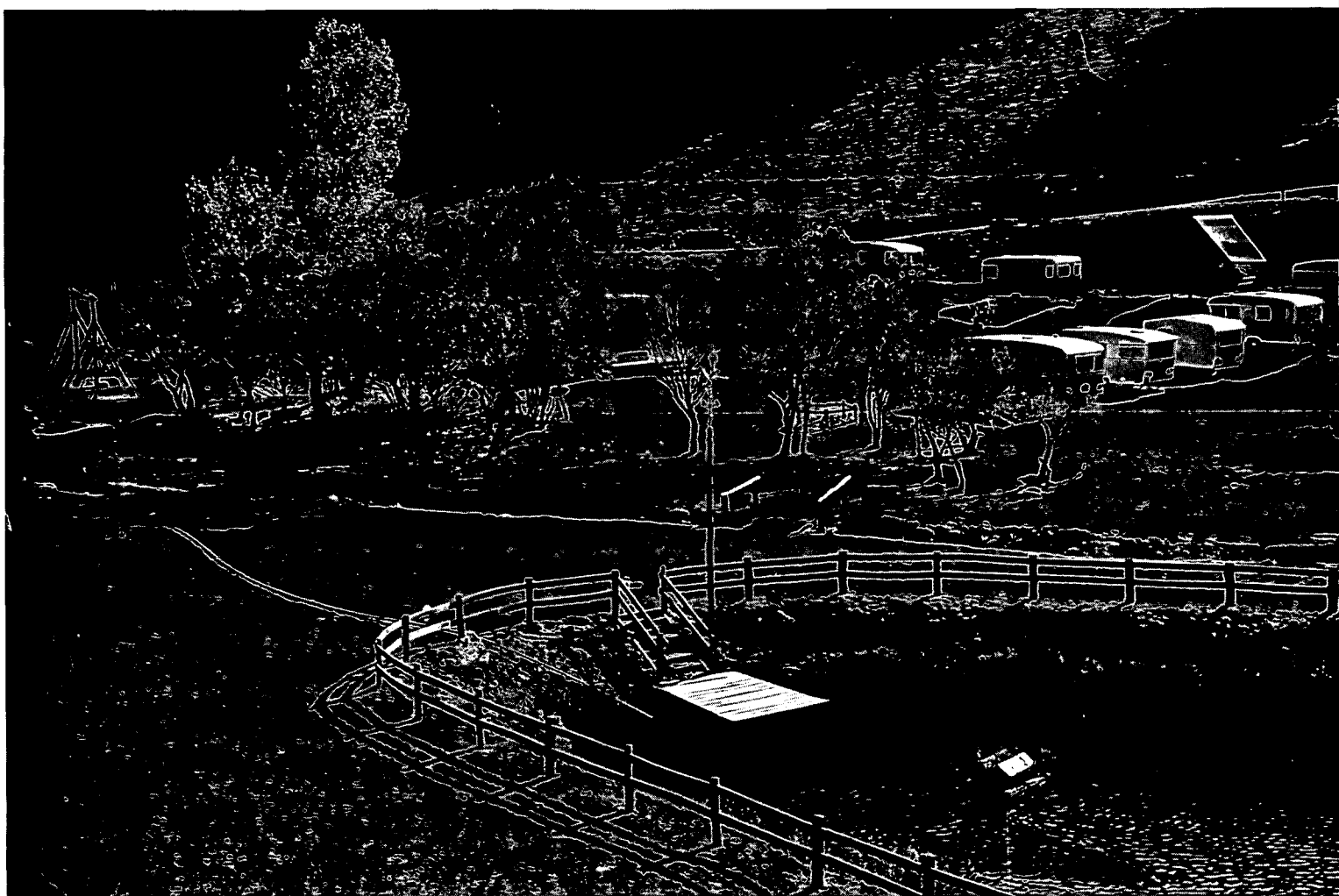
** Election directe au suffrage universel. Election indirecte du maire par les conseillers.



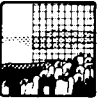
DOSSIER VI



**Dynamiques mobilisables
par les collectivités locales
en faveur
du développement local**



La Cerdagne (Pyrénées Orientales) 1984
© Pierre de Fenay/La Mission photographique de la DATAR



Le développement local en France : orientations et méthodes

Le débat politique relatif aux questions de développement et d'aménagement est largement dominé par les interrogations et les propositions afférentes au "local". Ce thème a pris progressivement de l'ampleur à partir des années 1970, mais c'est la mise en oeuvre de la décentralisation en 1982 qui a suscité l'explosion du "local" dans les débats politiques. Entre certains qui assimilent le développement local à un nouvel "hochet" (1) présenté aux élus désireux d'atténuer les effets localisés de la crise, et d'autres pour qui ce même développement local constitue la panacée sociale, les analyses jaillissent dans de multiples directions.

Tour à tour le développement est considéré :

- comme une issue à la crise économique soit par la mise en oeuvre d'un développement alternatif, soit en favorisant un autre niveau spatial de développement ;
- comme un moyen d'encourager le déploiement de pratiques d'autogestion ;
- comme un nouveau mode de développement centré sur des initiatives éligibles à des interventions de l'Etat ;
- comme un outil de régulation des conflits sociaux ;
- comme un moyen de répondre à une incitation de l'Etat en intensifiant l'effet multiplicateur des aides qu'il accorde : une intervention légère de l'Etat pourrait mobiliser les ressources locales de manière plus massive, etc...

L'exposé qui suit ne fait pas silence sur les enjeux du développement local, mais en priorité, il présente son contenu.

La montée de l'interventionisme local dans la décennie 1970

La loi du 2 mars 1982 sur "les droits et libertés des communes, des départements et des régions" élargit les pouvoirs d'intervention économique de ces collectivités locales. Cependant dans le cadre législatif antérieur les collectivités locales avaient déjà développé des initiatives d'intensités très diverses :

- selon les possibilités financières mais également selon la capacité technique des communes : les plus grandes villes ont pu ainsi se doter d'unités de production énergétique gérées en régie, certaines ont ouvert des écoles professionnelles et beaucoup sont intervenues dans l'organisation des transports publics. La différence entre les collectivités locales les plus importantes et les mieux pourvues en moyens techniques et financiers d'une part et les collectivités locales à faible potentiel financier, les communes rurales, les bourgs, les petites villes d'autre part a très vite cir-

conscrit au développement urbain la question de l'action municipale en matière de développement ;

- selon les périodes et les choix économiques et sociaux effectués par l'Etat : ainsi le début du siècle fut marqué par les expériences et les réalisations du socialisme municipal, au contraire les années 1930 furent celles de la reprise en main par l'Etat des actions économiques conduites au niveau local, et pendant les années 1950 l'Etat fit participer les communes à l'effort d'équipement national (infrastructures routières et zone d'aménagement) ;

- selon les impératifs du développement économique qui en fonction des champs d'intervention qui se multiplient en période de crise peuvent contraindre l'Etat et les collectivités locales à un partage des domaines de régulation : l'Etat apporte les aides aux secteurs nationaux en difficulté, finance les opérations dans les régions en régression et les communes et départements se mobilisent pour régler les problèmes locaux ou ceux d'une entreprise ou d'une branche. Dans les crises du textile, lors des fermetures de petits bassins charbonniers, etc., les collectivités locales ont participé à une mise en oeuvre d'actions de sauvetage ou de conversion.

Présenter le changement intervenu en 1982 dans la législation comme une rupture décisive revient à assimiler le développement local à l'action économique directe des collectivités. Peut-on affirmer qu'auparavant le développement n'était le fait que de l'Etat, détenteur du monopole de la gestion de l'économie et de la définition des grandes orientations, aux collectivités locales étant dévolu le rôle de la maîtrise des retombées sociales du mouvement économique : logements, politiques sociales, ... ? La loi de 1982 aurait-elle révolutionné la répartition des pouvoirs entre Etat et Collectivités locales par l'attribution à ces dernières de responsabilités économiques élargies et d'un droit d'intervention nouveau ? La réponse à ces questions ne peut-être affirmative que si le contenu du développement local est réduit à l'intervention économique directe, alors qu'au contraire il est riche d'une multitude d'incitations et de réalisations : sur les infrastructures (zones industrielles et artisanales), sur l'habitat, sur la formation professionnelle, sur l'animation et la vie culturelle, sur la politique sociale et bien sûr sur les politiques d'emploi et d'aides aux entreprises. Cette gamme s'est étoffée progressivement par l'apport d'expériences parfois anciennes.

Le caractère novateur des tendances actuelles réside davantage dans la conjonction d'éléments qui sous-tendent le mouvement de fond du développement local : le contexte économique de crise ; la revendication des collectivités locales d'une plus grande maîtrise de leur devenir ; le choix institutionnel à travers la décentralisation et le choix politique de l'Etat en faveur d'une planification décentralisée.

La création de structures locales de participation

Pendant trente années de planification économique (du 1er Plan à l'ébauche du VIIIème Plan), les échelons territoriaux constitués par les départements, puis par les régions de programme, enfin par les régions après 1975 (2), ont effectivement appliqué la politique de l'Etat pour l'essentiel, bien que certains relais aient été mis en place non seulement pour transmettre les choix centraux mais encore pour faire valoir les volontés régionales ou locales.

Ces avancées timides vers une concertation entre l'Etat et les partenaires locaux ont surtout pris la forme d'un dialogue organisé entre les fonctionnaires départementaux et régionaux, les grands notables et les responsables professionnels sur des réflexions et des pratiques moins sectorielles, plus horizontales au niveau régional. Cependant la loi d'orientation foncière (1967) et les politiques urbaines qui la mirent en application, et surtout les politiques contractuelles conduites dans des périmètres de petite dimension, par exemple les contrats de pays, ont eu un impact pédagogique plus considérable : elles ont introduit la réflexion d'ensemble à propos de niveaux territoriaux restreints. La nécessité d'organiser administrativement la participation des populations à l'élaboration des plans et de la politique d'aménagement du territoire a donné lieu à la création d'organismes de concertation qui selon les périodes ont changé de formes et de compétences :

- Comités locaux d'expansion, créés au début des années 1950 par des initiatives locales spontanées, devenus ensuite des organismes consultatifs (1954), de plus en plus intégrés aux travaux de l'administration départementale par les décrets de 1961 et de 1964 qui leur accordent une "fonction d'imagination".
- Commissions Départementales d'Equipement (1961), organismes consultatifs en matière d'équipement, présidées par le Préfet et qui émettaient un avis sur les priorités à fixer entre les investissements publics locaux.
- CODER (Commission de Développement Economique et Régional) (1964) dont les membres désignés se voyaient attribuer un rôle consultatif sur les aspects régionaux du Plan national de développement économique et social ainsi que sur la tranche régionale du Plan concernant la circonscription.
- Chambre de Commerce et d'Industrie et Chambres de Métiers.

Les organismes consulaires locaux, établissements publics, disposent de moyens conséquents (ressources financières fournies par l'impôt et les subventions, instituts de formation, personnels techniques au service des entreprises) qui leur permettent d'exercer un poids réel dans l'activité économique.

Les CCI participent à d'importants projets d'équipement dans lesquels elles se substituent parfois aux pouvoirs publics : zones industrielles, aéroports, maîtrise d'ouvrage de logements... Leur place dans l'aménagement du territoire est essentielle (les dépenses d'aménagement représentent la moitié des fonds d'équipement), mais dans les dernières années l'orientation des actions des CCI en direction du secteur industriel est devenue prépondérante.

Les Chambres de Métiers mettent en oeuvre des programmes plus légers. Cependant avec les contrats de villes moyennes, avec les politiques d'aides aux artisans

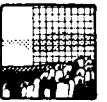
et avec la multiplication des interventions de la politique de l'emploi, les Chambres de Métiers sont de plus en plus intégrées aux dispositifs des politiques d'aménagement, en particulier dans les aires rurales.

- Institutions spécialisées, comme les Sociétés de Développement Régional (1955), chargées d'apporter un concours financier aux entreprises régionales, ou comme les sociétés d'équipement (Société Centrale d'Equipement du Territoire, créée en 1955, ou Sociétés d'Economie Mixte) à qui appartient le rôle de coordination et de promotion des réalisations locales, qui ont soutenu les initiatives engageant les collectivités locales. Toutefois ces outils dont la vocation est locale ont surtout été mobilisés jusqu'à présent sur des actions engagées par des acteurs centraux.

- Les sociétés d'économie mixte locales (SEML) permettent d'associer des capitaux publics et des capitaux privés dans le cadre de sociétés commerciales, soumises aux méthodes de gestion du droit privé, et constituent pour les diverses collectivités locales en France un outil d'intervention dans la vie économique et sociale locale depuis la moitié des années 50 (Décret du 20 mai 1955). En 1983, il existe quelque 700 sociétés d'économie mixte locales dont plus des trois quarts interviennent dans l'aménagement et la construction. Ces SEML ont aménagé 25.000 hectares dont 3500 hectares de zones industrielles et édifié 350.000 logements en moins de trente ans en France. Actuellement, 6000 logements sont construits par ces SEML chaque année. A présent, de nouveaux champs d'intervention sont ouverts : télématique, vidéocommunication, réseaux cablés. La loi du 1er août 1984 a, en effet, prescrit que les sociétés d'exploitation des réseaux cablés doivent relever de l'économie mixte.

La loi du 7 juillet 1983 relative à l'économie mixte locale a précisé les choix retenus dans la loi du 2 mars 1982. Elle renforce considérablement la maîtrise des sociétés d'économie mixte locale par les collectivités locales qui les créent. Ces dernières doivent effectivement devenir majoritaires dans le capital social de ces SEML ainsi que dans leurs organes délibérants, où siègent des élus représentant les collectivités actionnaires. La loi de 1983 a étendu les domaines d'intervention de ces sociétés pouvant "réaliser des opérations d'aménagement, de construction, exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou toute autre activité d'intérêt général" (article 1), relevant évidemment de la compétence des collectivités, et respectant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Les collectivités actionnaires des SEML sont entièrement responsables financièrement des activités conduites, et ne sont plus soumises aux tutelles administratives régissant ces SEML avant la loi de 1983. Chaque SEML peut poursuivre à présent plusieurs activités complémentaires, intégrant des réalisations physiques et des tâches de gestion.

Outre l'aménagement et la construction, des SEML ont été créées dans les domaines suivants : transports collectifs, distribution de l'eau, assainissement, chauffage urbain, gestion d'aéroports, de gares routières, de parcs de stationnement, de ports de plaisance, etc..., supports possibles pour soutenir des politiques visant à la promotion du développement local. Ces sociétés permettent en effet, sous l'autorité des élus locaux, d'agir en fonction de l'intérêt propre des collectivités territoriales au nom du principe de l'intérêt public local.



L'élaboration de politiques urbaines.

En 1965 dans la phase de régionalisation des budgets d'équipement de l'Etat ont été élaborés au niveau régional des P.M.E. (Programmes de Modernisation et d'Equi- pement) : après des analyses locales, ils indiquaient les perspectives de croissance des agglomérations pour dix ans et ils traçaient les prévisions de financement des équipements urbains pour la durée du Plan. Les SDAU (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme), définis dans la loi d'orientation foncière du 30.12.1967, poursuivent de manière plus globale les politiques d'aménagement urbain. Les SDAU sont élaborés sous l'égide de la Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme (CLAU) constituée par le Préfet et comprenant des élus et des représentants de l'Etat. Les choix dans le zonage de l'espace urbain, la réservation des aires d'activité par exemple, le tracé des grands équipements d'infrastructure, etc, sont repris dans les Plans d'Occupation des Sols (POS) dont les dispositions sont réglementaires. Elaborés conjointement par les services de l'Etat et les communes intéressées, ces documents qui définissent des règles d'urbanisme ont donné lieu parfois à des réflexions approfondies sur le devenir des collectivités concernées.

L'aménagement microrégional

Engagé avec les politiques de rénovation rurale, et le lancement des parcs naturels régionaux (Fiche II d) le mouvement de réflexion et d'intervention dans des aires géographiques spécifiques, s'étend après 1970 à des microrégions, encore rurales pour l'essentiel et surtout en difficulté. Les Plans d'Aménagement Rural (Fiche II b) constituent une étape importante vers l'aménagement microrégional. Ils établissent des diagnostics et proposent des programmes d'action mobilisant les ressources locales. Les contrats des petites villes et de leur pays dans des aires de dimension comparable vont au-delà des études des PAR : ils fixent des programmes codéfinis par l'Etat et les communes et se traduisent par une subvention globalisée de l'Etat. Cette politique des contrats de pays a constitué une pédagogie de la réflexion collective qui a eu le mérite de mettre les responsables et acteurs locaux et les responsables de l'Etat face aux problèmes posés par l'aménagement local et son financement. Tout ne pouvait plus être attendu de l'Etat et les politiques nationales ne pouvaient régler tous les problèmes posés. L'attentisme et la remise à plus tard des réalisations non-subventionnables mettaient en péril des pays fragiles. Quelles possibilités pouvaient être utilisées localement ? comment ? Avec qui ? Ces contrats en associant divers partenaires dans l'analyse du devenir du pays ont été des instruments de remise en cause des manières de faire de nombreux responsables politiques ou administratifs. Ils ont aussi sensibilisé les populations à la question de la maîtrise locale du développement, et ont suscité une identification à un espace culturel. Ils ont été un germe essentiel de l'affirmation de la volonté d'intervention des collectivités locales.

Cette présentation de l'affirmation progressive des politiques orientées vers le soutien aux initiatives locales n'approfondit pas l'analyse des causes qui déterminent cette montée de l'interventionnisme local. Les enjeux du

développement local n'ont pas surgi en 1982 avec la mise en oeuvre de la décentralisation. Ils apparaissent déjà dans les politiques conduites auparavant. La présentation de ce texte sépare d'un côté l'exposé des touches successives qui ont précédé le projet global, et de l'autre l'exposé des déterminants.

Les déterminants de l'essor actuel du développement local

L'intervention de plus en plus poussée des collectivités locales s'inscrit dans un processus de recomposition des rôles dévolus à chaque acteur institutionnel, Etat, région, département, commune, qui débordent largement le seul domaine économique : l'ensemble des interdépendances de la formation sociale est concerné par ce changement.

Renforcer la mobilisation des ressources sur tout le territoire

La montée de la volonté d'intervention des collectivités locales et l'approfondissement de la crise vont de pair. Les causes de cette correspondance s'enchevêtrent.

En période de moindre croissance, l'Etat concentre ses efforts sur les secteurs et les lieux les plus exposés et il se manifeste ailleurs avec moins de moyens qu'auparavant. Ce retrait relatif, contraint les collectivités à suppléer la carence des actions étatiques : l'intervention des collectivités locales équivaut à un transfert de charges et de responsabilités.

En période de moindre croissance, la profondeur des mutations incite à des replis sur des positions plus ou moins solides pour s'efforcer de défendre, avec des moyens locaux, ce qui peut l'être. Cette logique de la sauvegarde, qui ne facilite pas toujours l'innovation, assimile les dynamiques locales à des résistances aux bouleversements extérieurs (par exemple la mobilisation pour poursuivre l'exploitation charbonnière des petits bassins excentrés, ou encore les efforts pour sauver l'activité des établissements vieillissants dans le textile...)

En période de moindre croissance, l'Etat concentre ses moyens sur les secteurs économiques porteurs et compétitifs sur le marché mondial ; les collectivités locales s'occupent du reste de l'économie territoriale : le développement local prend en charge les domaines à problème de cette économie duale. Concrètement, sur les lieux-mêmes, les grands établissements gérés par les groupes industriels de dimension nationale obéissent à des directives qui ne tiennent pas compte, de manière prioritaire, des perspectives de croissance définies sur une base locale, en particulier des perspectives d'emploi

En période de moindre croissance, la recherche de la meilleure valorisation des ressources locales, les avantages naturels comme les potentiels humains, est un atout à utiliser, le contraire est un gâchis, bien que, peut-être, cette action soit indépendante des politiques macro-économiques. Le développement des initiatives locales produit un supplément de richesse qui, en outre, permet de corriger des désavantages liés au manque de

cohérence des politiques décidées à des niveaux supérieurs, permet de limiter les coûts sociaux et permet d'amortir le renforcement des inégalités territoriales. Non seulement la mobilisation des possibilités locales ajoute un plus mais elle y adjoint éventuellement une rationalisation des dépenses et une évaluation locale plus suivie.

Décentraliser et associer les partenaires.

Si la gestion territoriale apporte un supplément de résultat à la gestion sectorielle, elle est aussi de nature différente dans la mesure où elle introduit une autre relation entre les acteurs pour mettre en oeuvre des actions cohérentes. Ceci suppose que les divers interlocuteurs puissent, dans leurs domaines de compétences définies de manière centralisée, disposer d'une relative autonomie de décision. Le mouvement de décentralisation en accordant de nouvelles libertés aux collectivités territoriales peut dynamiser les initiatives locales, et permettre au milieu local de se saisir des capacités d'autonomie ouvertes. Dans un tel contexte, l'appréciation des actions conduites localement participera de l'ensemble des critères de jugement pris en compte lors des scrutins politiques locaux. Cependant le risque de repli devient réel dès lors que les projets locaux ne s'intègrent pas dans des niveaux territoriaux plus vastes avec le souci d'y rechercher des solidarités territoriales étendues.

Répondre aux aspirations des groupes sociaux.

Le développement des initiatives locales ne peut pas être dissocié des changements qui affectent la formation sociale française et en particulier de trois transformations fondamentales.

La montée des couches moyennes

La période de forte croissance économique s'est accompagnée de l'extension progressive de nouvelles couches salariées (cadres, enseignants, techniciens, etc.) particulièrement attentives aux questions liées au cadre de vie. Ces couches moyennes, de mieux en mieux représentées dans les conseils municipaux qui dirigent les affaires des communes, introduisent dans le débat politique, la logique technicienne avec un souci de l'efficacité, renforcé par leur volonté d'atténuer les effets de la crise. L'interventionnisme de ces couches sociales rend compte en partie de l'interventionnisme local.

Le dynamisme du mouvement associatif.

Souvent liées à l'action dynamique des couches moyennes à la recherche de structures adaptées soit à leurs initiatives dans le domaine culturel, sportif, soit à leurs mouvements revendicatifs, les associations se sont multipliées pendant les années 1970. Des initiatives marginales ou des approches différentes des problèmes économiques, technologiques et sociaux ont été portées par des formes associatives, qui ont mis en oeuvre des orientations nouvelles souvent localisées de développement. La conjonction de ces actions a parfois abouti à la mise en évidence de processus de développement alternatif (exemple des jeunes citadins qui s'installent à la campagne, promotion des énergies locales renouvelables).

Les expressions régionalistes

Les mouvements régionalistes expriment leurs revendications depuis de nombreuses années, bien avant même qu'apparaissent les tendances des collectivités à intervenir dans le domaine économique. Ces deux dynamiques ne sont pas liées, elles peuvent même être antinomiques. Cependant la redécouverte des patrimoines culturels locaux et la reprise de manifestations propres au terroir ont servi de levain à l'affirmation du sentiment d'appartenance à des communautés de solidarités dans le cadre de pays. Ainsi, à partir des rapprochements par la culture, se sont façonnés des projets de renaissance économique et donc des prises de conscience sur les potentiels locaux à mobiliser.

Les cadres de l'intervention économique locale

Les initiatives en matière de développement local, par nature, sont multiples selon les perspectives propres à chaque unité territoriale. Parmi celles-ci, il a été choisi de privilégier comment se structurent les interventions dans le domaine de l'économie locale bien qu'elles ne constituent qu'un volet parmi une panoplie d'actions (culturelles, d'animation, de formation, etc...), dont certaines font l'objet de fiches spécifiques. Au sein même de l'ensemble des initiatives économiques, aucune synthèse ne peut rendre compte de leur diversité puisqu'en effet au foisonnement d'expériences nouvelles s'ajoutent les nombreuses combinaisons entre plusieurs niveaux territoriaux. Les actions locales spécifiques s'intègrent à des procédures départementales qui peuvent être propres à chacun des départements d'une région, mais elles s'articulent aussi avec des dispositifs régionaux et avec des aides nationales : non seulement la diversité s'enrichit de l'imagination des initiatives locales mais en plus elle atteint une complexité qui croît avec l'augmentation du nombre des partenaires des collectivités territoriales.

Dans ces conditions pour présenter les grandes orientations des interventions économiques locales, il a paru préférable de privilégier des niveaux territoriaux au détriment des catégories d'actions qu'il aurait été malaisé de décrire autrement que dans un catalogue bien incomplet de recettes de développement.

Les collectivités territoriales.

Les communes

Le tableau ci-dessous résume les possibilités d'action des communes suivant leurs moyens. Il est évident que les communes rurales ne peuvent mettre en oeuvre des ressources identiques à celles des grandes communes urbaines. Toutefois, les opportunités qui se présentent, comme la volonté politique locale, déterminent à leur tour quelles initiatives sont engagées, avec quels partenaires et selon quelles modalités.

Les départements et les régions peuvent intervenir à plusieurs niveaux :

. par la mise en place de dispositifs d'aides directes et indirectes aux entreprises, qui selon les aires géogra-



LES FORMES POSSIBLES DES ACTIONS DE LA COMMUNE

• avec une quantité d'informations et d'analyses	forte	<ul style="list-style-type: none"> - enquêtes sur le fonctionnement du marché du travail - analyse des modes d'occupation de l'espace - enquête sur le versement de la collecte de - la taxe d'apprentissage - du 1% formation continue - du 1% logement - étude sur la taxe professionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> - observations économiques et de l'emploi - missions d'expertise auprès des entreprises en difficulté - structures de concertation locales - amélioration des structures d'accueil - aide à l'innovation ; valorisation des richesses locales - plaquettes de promotion 	<ul style="list-style-type: none"> - soutien financier des S.C.O.P. et depuis la loi du 2 mars 1982 à toutes les entreprises - mobilisation des capacités financières publiques - mobilisation de l'épargne locale - garanties financières - création d'entreprises communales en milieu rural - sauvetage d'entreprises en difficulté - valorisation des potentialités locales
	moyenne	<ul style="list-style-type: none"> - négociation avec les pouvoirs publics sur les classements ou l'obtention d'équipements - négociation avec les grandes entreprises sur leur désengagement local, sur les conditions de la sous-traitance - négociation avec les représentants des entreprises nationalisées 	<ul style="list-style-type: none"> - création d'infrastructure de désenclavement - actions sur l'environnement des entreprises (routes, V.R.D., stations d'épuration) - amélioration des conditions de stationnement et de circulation - amélioration du réseau de transport voyageur - amélioration de l'attraction du centre-ville 	<ul style="list-style-type: none"> - programmation des Z.I., des zones artisanales, gares, marchés - gestion d'abattoirs, de stations de traitement de déchets industriels - création de Z.I.R.S.I. - traitement des friches industrielles - couveuse d'entreprises - centre de préformation
	faible	<ul style="list-style-type: none"> - élaboration et révision du P.O.S. - réglementation des marchés, des campings - participation à la commission départementale d'urbanisme commercial - vote des impôts 	<ul style="list-style-type: none"> - soutien politique et matériel aux syndicats (mise à disposition de cantines, etc.) - organisation d'opérations ville-morte 	<ul style="list-style-type: none"> - réorganisation du système paramunicipal (eau, chauffage, ordures, etc) - extension de la maîtrise de l'économie publique - rationalisation des services municipaux
		faible	moyenne	forte
		• avec une implication matérielle		

phiques, intensifient plus ou moins l'attractivité de certaines communes : la prime régionale à la création d'entreprise, la prime régionale à l'emploi, augmentées par la part départementale, sont ainsi attribuées aux entreprises en expansion qui peuvent selon les cas prétendre aux exonérations fiscales communales et aux prêts départementaux pour la constructions ou l'aménagement des locaux à usage industriel ; elles peuvent également obtenir dans certaines régions des subventions aux études de faisabilité ou aux études de marché ; les montages peuvent donc être divers :

Aides de l'Etat + aides régionales + dotations départementales + actions communales

.. par les orientations définies dans les politiques régionales et départementales spécifiques :

. soit dans l'exercice même des compétences de la collectivité territoriale. Ainsi à titre d'exemple, la région participe au Comité régional des prêts qui détermine les orientations générales des prêts à consentir pour les équipements publics par la Caisse des Dépôts et Consignations, par les Caisses d'Epargne, et par la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales, et qui examine les demandes des collectivités territoriales refusées par ces mêmes caisses...

. soit dans des actions spécifiques conduites sur leurs propres ressources ou avec l'appui des crédits de l'Etat : par exemple les initiatives en matière de politique du logement (Fiche VIb) de transfert de technologie, etc...

Région ou département + Etat

Par des actions propres en liaison directe avec les acteurs économiques locaux, les autres partenaires

étant susceptibles d'apporter un complément d'aide : à titre d'exemple, la constitution du Fonds de garantie régional mis en place par certains Conseils régionaux avec des banques, des sociétés de développement régional, des Instituts de participation (Fiche VIc) et qui peut cautionner des prêts consentis aux d'entreprises industrielles pour rendre possible les montages financiers.

Région

Ces divers mécanismes possibles montrent l'essor de deux logiques : d'une part une logique endogène qui peut mobiliser des ressources d'Etat, d'autre part une logique nationale susceptible d'être démultipliée par les acteurs locaux.

La microrégion et le développement local

Parallèlement à l'affirmation progressive de la volonté des collectivités territoriales de rassembler leurs efforts pour soutenir les activités et l'emploi s'est développée une prise de conscience des possibilités de mobilisation des acteurs économiques et sociaux à l'intérieur de territoires qui ne correspondent pas toujours aux limites administratives.

Les contrats de pays

Les contrats de pays, procédure administrative mise en place en 1975 par la DATAR, associent des communes qui se sont volontairement réunies dans un périmètre qui recouvre pas tentité géographique, des solidarités

économiques ou une unité administrative. Le programme des réalisations détermine l'aide apportée par l'Etat et l'engagement financier des communes sur chacun des dossiers qui constituent le contrat de pays. Nombreux sont les contrats qui font suite aux études et aux orientations des plans d'aménagement rural. Ils en représentent alors la phase d'exécution postérieure au constat. Les contrats de pays s'inscrivent donc dans les domaines de l'aménagement rural. Souvent, ils sont la mise en oeuvre de dossiers qui ne constituent pas toujours une politique globale de développement. Cependant cette procédure a pu donner l'occasion, dans certaines conjonctions locales favorables, d'engager une politique locale plus ambitieuse et cohérente.

Les bassins d'emplois

Les bassins d'emploi sont nés de la volonté de résoudre les difficultés de conversion industrielle dans certaines zones. Leur origine n'est donc pas rurale, mais aujourd'hui les politiques de bassin d'emploi se sont largement diffusées hors des aires industrialisées et même dans l'espace rural. Définis comme l'aire géographique de recrutement des salariés des entreprises, là où se confrontent offre et demande d'emplois, le bassin est le périmètre dans lequel s'effectuent les migrations alternantes. Cet espace de proximité ne se confond ni avec la commune, ni avec le département. Il regroupe des communes très interdépendantes puisque les personnes qui y vivent, y travaillent, y résident et s'y déplacent. L'échelle du bassin d'emploi paraît adaptée à l'élaboration de politiques globales qui s'intéressent à tous les domaines de la vie quotidienne et qui associent l'ensemble des acteurs locaux. Le comité local de l'emploi (Fiche VIa) encouragé par l'Etat, constitue le lieu de rencontre des partenaires concernés par le développement de l'ensemble du bassin.

Le mouvement des pays

Le mouvement des pays, structuré depuis 1982 dans "l'Association nationale pour le développement local et les pays", s'est fortifié à partir d'initiatives multiples et plus ou moins anciennes. S'il est possible en 1984 de rassembler ses bases conceptuelles, il ne faudrait pas à la lumière de l'évolution présente, décrire l'émergence des pays comme l'affirmation d'une idéologie unique.

Cependant et bien que ce résumé apporte plus de cohérence qu'il ne doit y en avoir dans la réalité, il est possible d'affirmer que ce mouvement envisage le développement local comme une action militante et considère que :

- le développement est un plus par rapport à la croissance économique : le culturel et le social comptent pour beaucoup ;

- la mobilisation des ressources locales est indispensable non seulement dans un souci d'efficacité mais pour renverser la dynamique du développement octroyé par les niveaux institutionnels centraux ;
- les initiatives locales conduisent à construire des projets globaux et non plus sectoriels.

Le mouvement des pays se développe par la conjonction de ces trois composantes avec la conscience qu'a la société locale de son identité fondée sur un territoire auxquels sont attachés des particularismes géographiques, des traditions culturelles, des spécificités économiques, etc... Ses nouvelles dimensions sont aujourd'hui acquises par l'ardeur de l'action militante des animateurs des pays et par une certaine écoute de la part de l'Etat à la suite de l'organisation des Etats Généraux des Pays (juin 1982) : les pays sont, par exemple, consultés pendant la phase de préparation du IXème Plan.

Les chartes intercommunales

"Les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondant, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics". (Loi de 1983). Cette procédure nouvelle pourrait devenir le support institutionnel des microrégions : les chartes sont facultatives et respectent la volonté d'association des communes ; elles constituent des documents de planification sur un territoire déterminé ; elles expriment une volonté de développement endogène, enfin elles déterminent des programmes d'action. Un programme expérimental de 12 chartes arrêté par le CIAT en 1983 a pour but de suivre le déroulement de cette démarche pluricommunale. Parallèlement à ces programmes relatifs à des situations très diverses (agglomération de Rennes, parc naturel du Pilat, zone industrielle du Pays d'Olmes en Ariège), près de 200 projets sont en cours et pourront donner lieu à contrat entre région et microrégion. Les propos des élus qui ont présenté le projet de loi mettent en évidence le rôle attribué à ce nouvel outil dans le développement local : "il s'agit d'inciter les communes trop nombreuses et souvent trop petites pour maîtriser seules leur développement, à se regrouper à l'intérieur des "pays" en zone rurale, des vallées en zone de montagne... Il s'agit d'unités géographiques, économiques et humaines qui ne coïncident pas forcément avec les découpages administratifs... L'objectif est donc d'inciter les communes à se regrouper pour réfléchir à leur développement et aux aménagements qui pourraient en résulter, pour manifester activement leur solidarité en examinant et en préparant ensemble certains projets".(4)

Notes (1) Commissariat Général au Plan : rapport du groupe de travail sur le développement urbain. Préparation du IXème Plan. La Documentation Française. Paris, 1983.

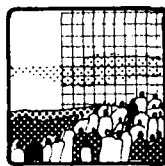
(2) Faisant suite à la création des Etablissements publics régionaux par la loi de 1972.

(3) P. Barge, J.R. Barthélémy, J. F. Langumier, D. Lorrain, M. Micheau, : L'intervention économique de la commune. Syros. Paris, 1983.

(4) J. Roger Machart, député de la Haute-Garonne, Assemblée Nationale, 30.11.1982



FICHE VIa



Les comités locaux de l'emploi

La multiplication des comités locaux de l'emploi en France exprime l'intensité de la mobilisation des acteurs locaux confrontés à des crises localisées. Au-delà d'une simple réponse à l'incitation de l'Etat pour accompagner la politique nationale de l'emploi, ce foisonnement des initiatives affirme une volonté sociale d'exercer au niveau local une responsabilité de développement. Le mouvement de constitution des Comités Locaux de l'Emploi entend :

- saisir les nouvelles chances offertes par la décentralisation pour la gestion locale de l'espace quotidien ;
- favoriser la prise en compte accrue des intérêts locaux dans les modalités d'intervention nationales ou régionales ;
- faire reconnaître enfin les zones des C.L.E. comme des espaces cohérents et pertinents pour une planification décentralisée.

Une incitation de l'Etat

Fondée sur la démultiplication de concertations tripartites (élus, chefs d'entreprises, responsables syndicaux) au niveau local, la circulaire du Ministère du Travail du 27 janvier, 1982 invite les partenaires locaux à constituer des comités locaux pour l'emploi pour mener à bien le "Plan de lutte pour l'Emploi" du gouvernement (discours du Premier Ministre du 15 septembre 1981).

Purement incitative, la circulaire jette les bases d'un certain nombre de principes quant aux objectifs et modes de fonctionnement de tels comités locaux.

Essentiellement imaginés comme structures de relais local pour mener à bien la politique nationale de l'emploi, pour identifier les conditions locales spécifiques, pour aider à la conclusion des contrats de solidarité entre l'Etat et les entreprises, susciter des solutions locales aux problèmes de l'emploi et favoriser des initiatives créatrices d'emplois nouveaux, les C.L.E. devaient se cantonner à un rôle de consultation et de gestion des mesures nationales. En fait, ces structures souples ont été soit en retrait par rapport à la circulaire, soit ont élargi leurs domaines de compétences au diagnostic économique sur leur zone d'intervention, et des propositions de développement.

Les comités locaux se sont constitués à l'initiative d'acteurs divers, et sur des bases territoriales différenciées. Le Ministère de l'Emploi a tenté de normaliser ce mouvement en édictant une "Charte des Comités de Bassin d'Emploi" (janvier 1983) qui précise quelques principes relatifs à la composition et au fonctionnement des C.L.E., et préalables à un "agrément" de l'Etat.

Tout d'abord, selon la Charte, le Comité Local pour l'Emploi devient Comité de Bassin d'Emploi. L'incitation est donc forte en faveur de la constitution de comités sur une base géographique particulière, le bassin d'emploi, "représentatif des solidarités économiques et sociales quotidiennes". Le Comité peut bénéficier :

- d'une participation du commissaire de la République ou de ses collaborateurs (commissaire adjoint d'arrondissement à un niveau local) ;
- d'une mise à disposition par les services de l'Etat (INSEE, ANPE, etc...) des éléments d'information nécessaires à son action ;
- d'une répartition entre les différentes collectivités locales et l'Etat d'un soutien logistique par le biais d'un support technique permanent (comités d'expansion ou de pays, agences d'urbanisme, cadres ou agents de développement mis à leur disposition ou recrutés à cet effet)
- d'une information sur les aides publiques, distribuées notamment la P.A.T. (Prime d'Aménagement du Territoire) (Fiche IIIa)
- d'une mise en relation de type horizontal des C.L.E. avec les autres structures locales mises en place par les Pouvoirs Publics sur le plan de l'emploi et de la formation professionnelle (missions locales, commission Dubedout-Pesce...)
- d'une information sur l'évolution de dossiers d'entreprises en difficulté présentes sur la zone considérée.

Enfin un nouveau type de soutien du Ministère de l'Emploi peut leur être apporté pour la phase de démarrage et de mise en place : des conventions associant l'Etat à d'autres collectivités locales ou regroupements de collectivités locales sont prévues. A cet effet une enveloppe de cinq millions de francs est réservée.

Un foisonnement d'initiatives locales

"L'efficacité des comités locaux de l'emploi pour la recherche concertée de solutions appropriées aux problèmes locaux de l'emploi suppose que deux conditions minimales soient réunies : présence active et équilibrée des trois composantes du comité, taille du bassin d'emploi qui doit

éviter le double écueil du gigantisme et de l'émiettement". (Circulaire du Ministère du Travail du 27/10/81).

Une recommandation particulière est ainsi faite par les Pouvoirs Publics pour la constitution de C.L.E. sur la base d'une concertation tripartite dans le cadre du bassin d'emploi. Mais la non institutionnalisation de fait de cette structure a laissé le champ ouvert, dans une première phase, à la multiplication de C.L.E. Six cents C.L.E. ont été constitués, bien que la moitié seulement ait été fondée sur la base des bassins d'emploi pluricommunaux.

Des bases territoriales diverses

L'aire géographique des C.L.E. dépend de la nature des initiateurs locaux et pas toujours de la définition d'un espace "cohérent" pour l'emploi et le développement économique. Les élus, souvent initiateurs de C.L.E. (députés, conseillers régionaux ou généraux, maires) ont, selon leur appartenance politique, influencé le choix de la base territoriale du comité : dans les circonscriptions à élus communistes les comités se sont constitués sur des bases municipales ou pluricommunales tandis que dans les circonscriptions détenues par des élus socialistes les comités sont calqués sur le tracé des bassins d'emploi ou des zones de l'ANPE. Les C.L.E. constitués sur la base de bassins d'emploi ne reçoivent pas d'aides particulières, il est simplement souligné que leurs travaux et propositions bénéficient d'une écoute particulière de la part de l'administration.

Des lieux d'échange, de réflexion, de propositions : l'exemple du C.L.E. du Havre

L'initiative de créer un C.L.E. est souvent liée à l'intensification des difficultés de l'emploi au sein de branches industrielles qui structurent les bassins d'emploi et en particulier les bassins d'emploi urbains des grandes agglomérations. Le C.L.E. du Havre en est un exemple représentatif.

Bassin d'emploi du Havre

Nombre de communes	Effectifs industriels salariés (1981)	Activités industrielles dominantes	Population active en 1975
76	33 400	29 % automobile 13 % constr. navale 11 % chimie de base	119 705

Une concertation déjà engagée

Mis en place à l'initiative du Commissaire de la République à la fin de 1981, le C.L.E. du Havre regroupe 76 communes du bassin d'emploi. Il est présidé par le Maire du Havre, député communiste, son secrétariat étant assurée par quatre personnes mises à disposition par la mairie, et l'assistance technique par l'agence d'urbanisme de l'agglomération.

La concertation actuelle entre partenaires locaux au sein du C.L.E. poursuit la tendance amorcée à l'occasion de l'élaboration du document d'urbanisme en 1971 par l'agence d'urbanisme en relation avec le patronat local. Le C.L.E. réunit les élus, les employeurs (Port autonome du Havre, Chambre de Commerce et d'Industrie et grands employeurs de l'agglomération) et les syndicats. Son fonctionnement repose sur un dialogue entre les trois partenaires, dialogue facilité par la concertation sociale héritée des pratiques d'un patronat enraciné localement qui associe à la réflexion par secteur une réelle prise en compte de la dimension spécifiquement havraise des problèmes.

La coordination de la réflexion et de l'action

Le C.L.E. du Havre, comme les autres C.L.E., est d'abord un lieu d'échange qui permet la diffusion de l'information sur les mesures nationales pour l'emploi (contrats de solidarité, emplois d'initiative locale, pacte pour l'emploi des jeunes de 16 à 18 ans, formation professionnelle...). Cependant il dépasse cette fonction et grâce aux spécificités acquises par l'habitude de la concertation locale, il donne une cohérence supplémentaire à ses travaux. Il privilégie une appréhension globale des interventions inscrites dans une stratégie de réflexion sur l'avenir du bassin d'emploi.

Parmi les thèmes essentiels d'analyse peut être citée la mesure des flux d'embauche. Pour connaître les inadéquations entre offre et demande d'emploi, le C.L.E. ne s'est pas contenté d'un échange d'informations autour des bilans statistiques du Ministère du Travail ou de l'Agence Nationale pour l'Emploi, il étudie en plus les politiques d'emploi des entreprises et définit les actions à entreprendre en conséquence.

La contribution du Havre à la préparation du plan régional s'est concrétisée par l'élaboration de dossiers sectoriels lourds pour l'avenir du bassin : réparation navale, chimie, bâtiment et travaux publics, commerce. A l'initiative du C.L.E., une vaste réflexion sur le secteur de la réparation navale s'est engagée. Sur la base d'un document patronal, une réflexion de politique industrielle entre élus, patronat et syndicats doit donner lieu à une charte du C.L.E., véritable guide des interventions futures des trois partenaires.

La situation havraise est représentative d'un fonctionnement social local proche d'un certain consensus. Dans la majorité des C.L.E., leur non institutionnalisation, bénéfique lors de leur lancement, a ensuite

pu susciter des freins à une véritable concertation locale :

- l'incitation centrale ne déclenche pas dans tous les cas un mouvement de consensus généralisé : elle peut aussi déboucher sur des conflits politiques déclarés ;
- le refus du patronat de participer aux C.L.E. qui dans certains cas sont jugés comme concurrents d'institutions déjà existantes (chambres consulaires par exemple) en grève le fonctionnement ;
- l'absence de négociations réelles entre les partenaires sociaux qui utilisent le C.L.E. comme tribune de leurs différents, bloque souvent l'avancement des travaux.

D'autres blocages existent dans le fonctionnement du C.L.E. : la dimension locale est appréhendée avec difficulté par les différents partenaires, parfois plus sensibilisés à la réflexion sectorielle et en conséquence mieux organisés pour agir sur des politiques verticales plutôt qu'horizontales (administration, syndicats et patrons). Dans ces conditions, le commissaire de la République, dont la fonction est globale, a pu parfois faire adopter une analyse fédératrice des problèmes : le tripartisme a, dans ce cas, perdu de son efficacité. Toute l'action conduite par les C.L.E. est limitée par une absence de moyens réels, aussi bien financiers que techniques. La volonté mobilisatrice se réduit alors au volontariat.

La combinaison de ces différents éléments a ainsi abouti à des écarts entre les différents C.L.E., aussi bien quant à leur nature qu'au regard de leur fonctionnement, privant ainsi certaines localités de tels espaces de concertation.

Les atouts des C.L.E

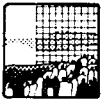
Bien que l'efficacité réelle des C.L.E. soit parfois limitée par l'absence de statut juridique et par la limitation de leurs moyens, certains facteurs pourraient contribuer à élargir les cadres d'une réelle concertation locale :

- le C.L.E. est une échelle adaptée au traitement des problèmes de l'emploi, en référence aux conditions socio-économiques locales ;
- le C.L.E. favorise l'analyse transversale des problèmes et peut donc susciter des solidarités entre acteurs ;
- le C.L.E. innove en proposant une structure dans le cadre géographique du bassin d'emploi encore non occupé par d'autres institutions ;
- le C.L.E. représente potentiellement une forme d'organisation susceptible de s'intégrer dans les rouages de la planification décentralisée.

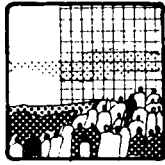
En résumé, l'apport des C.L.E. semble essentiel en tant que "chambres de réflexion" pour mettre en perspective les interventions économiques que les collectivités locales peuvent développer dans le contexte de la décentralisation.

BIBLIOGRAPHIE

- Charte des Comités de Bassin d'Emploi. Ministre Délégué auprès du 1er Ministre chargé de l'emploi - février 1983
- Mission Jacques BADET sur les Comités Locaux de l'Emploi - Note DATAR mai 1983
- Rapport de Jacques BADET sur les C.L.E.
- Circulaire du Ministère du Travail du 27 octobre 1981
- Les Comités Locaux de l'Emploi : quatre élus régionaux - IRES - novembre 1983



FICHE VIb



L'habitat et la revitalisation du milieu rural

L'objectif prioritaire de l'aménagement rural dans les zones fragiles est la lutte contre l'exode par le développement des activités et la création d'emplois. La question de l'habitat a pendant longtemps été évoquée au second plan comme une action d'accompagnement, excepté dans les aires touristiques où la fourniture de l'hébergement et la qualité architecturale sont essentielles. Les initiatives récentes de développement local replacent l'habitat parmi les éléments indispensables à la revitalisation du milieu rural.

Une réponse aux besoins des habitants

L'inconfort des logements en zone rurale est un important facteur de l'exode des jeunes : 63% des logements des communes rurales étaient classés inconfortables en 1978 contre 44% des logements urbains ; quatre millions de logements ruraux doivent être réhabilités pour atteindre un confort suffisant.

Les dispositions des politiques d'habitat ne sont pas adaptées au logement rural : les aides pour la réhabilitation s'adressent pour l'essentiel aux propriétaires-bailleurs et aux logements locatifs. Or, dans le milieu rural, 60% des logements sont occupés par des propriétaires occupants (40% des logements urbains) dont la majorité sont âgés et ont de faibles ressources.

Le manque de logements locatifs incite les jeunes ménages à quitter les communes rurales pour les logements H.L.M. des périphéries urbaines, mais il bloque également le maintien des personnes âgées logées dans des écarts isolés et qui souhaiteraient s'installer dans les bourgs, et il ralentit le mouvement de retour des retraités urbains vers leurs communes rurales d'origine.

L'habitat dans le développement global

L'absence quasi totale d'offre de logements est ressentie à l'occasion de la réalisation de projets créateurs d'emplois : outre les obstacles à l'accueil d'une petite entreprise, les communes se montrent dans l'incapacité de loger l'unique ou les quelques ménages arrivés lors de l'ouverture d'un chantier, d'un atelier artisanal, etc. La pénurie de logements locatifs dans les communes rurales est ressentie comme un blocage au développement.

Les travaux de construction ou de réhabilitation de logements sociaux sont pour les communes une opportunité facile à mettre en oeuvre pour maintenir des emplois : les travaux assurent en effet l'activité des artisans du bâtiment installés en nombre dans les communes

rurales (les entreprises du bâtiment de moins de 10 salariés emploient 10% de la population active rurale).

Les régions et les départements ont adopté des politiques spécifiques pour pallier la faiblesse financière des communes rurales. Cependant, la multiplication des possibilités ouvertes pour l'octroi de subventions a surtout accentué le saupoudrage des aides dans tous les domaines y compris dans l'habitat. Les procédures de Plan d'Aménagement Rural, de Contrat de Pays, de Parc Naturel Régional, ont mis en évidence la nécessité de coordonner les actions en matière de développement et ont aussi montré les avantages d'une réflexion globale. A propos de leurs besoins en logements, des petites communes, aux moyens financiers très faibles, sans moyens humains (pas de service technique municipal) et qui veulent entreprendre des programmes modestes, se sont interrogées sur les méthodes à adopter pour intégrer leurs initiatives dans un plan de développement.

La concertation intercommunale peut affaiblir l'obstacle majeur représenté par le désintérêt des opérateurs traditionnels (Organismes H.L.M., A.R.I.M., ...) pour des marchés aussi étroits.

Présentons ci-dessous une des politiques régionales en faveur de l'habitat.

Les plans locaux de développement dans la région Midi-Pyrénées

Dans la politique de l'habitat de la Région Midi-Pyrénées exprimée en amont du Plan régional, la revitalisation des zones rurales constitue un des objectifs des cinq axes prioritaires d'intervention dans une région qui compte 2274 communes de moins de 500 habitants en 1982, soit 75% des communes de cette région et 18% de ses habitants. Ces axes sont les suivants :

- Réduire les inégalités dans l'accès au logement ;
- Revitaliser les zones rurales ;
- Promouvoir l'innovation et l'économie d'énergie ;
- Organiser les retombées économiques de la politique du logement ;
- Préserver et mettre en oeuvre les formes urbaines spécifiques à la Région.

Des aides spécifiques...

L'action de la Région destinée à dynamiser la production de logements sociaux locatifs en zone rurale s'est portée, pour l'essentiel, vers la mise en valeur des potentiels existants, en particulier en incitant les communes à utiliser leur patrimoine.

La Région apporte une aide financière aux communes rurales qui disposent d'un patrimoine dont la réhabilitation permet de

loger de nouveaux habitants ; elle intervient en complément d'aides de l'Etat : par exemple la réhabilitation des écoles désaffectées.

La Région soutient les collectivités locales désireuses de se doter d'un patrimoine susceptible d'être aménagé en logements sociaux : subvention à l'acquisition des immeubles anciens.

En outre, la Région appuie les programmes d'aménagement public dans les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat(1) visant à implanter des logements sociaux (depuis 1981, la moitié des O.P.A.H. se déroulent en zone rurale). La volonté d'inciter les communes à penser en terme de politique locale d'habitat plutôt que de juxtaposer des dossiers, s'exprime dans les subventions accordées aux études préalables à des programmes globaux.

...aux plans locaux de développement

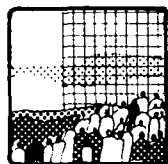
Pour renforcer l'efficacité des politiques régionales en matière d'habitat comme en matière d'infrastructures, mais également pour soutenir les collectivités soucieuses de coordonner leurs initiatives de développement, la Région Midi-Pyrénées a entrepris une expérience de soutien à trois plans locaux de développement.

La politique régionale par le biais des actions dans l'habitat, une des cibles privilégiées par les politiques communales, devrait engager les collectivités rurales dans une réflexion d'ensemble, d'abord sur le logement, ensuite sur les perspectives d'évolution socio-économiques à moyen terme.

Dans une première phase - l'actuelle période expérimentale de 1984 -, la Région participe par l'intermédiaire d'un soutien technique et financier à la mise au point de projets de contrats pluriannuels avec les collectivités territoriales qui ont exprimé leur intention de s'engager dans une programmation pluriannuelle de leurs interventions dans le domaine de l'habitat.

Cet exemple de politique de développement local mobilise directement les moyens d'une région au profit de certaines communes. Elle bénéficie d'appuis spécifiques de l'Etat, et du Ministère de l'Urbanisme et du Logement en particulier. D'autres régions se sont engagées dans des démarches de même nature (Lorraine : actions en faveur de l'habitat rural conduites par le P.N.R. des Vosges du Nord, Bretagne, ...).

(1) L'OPAH est une procédure d'intervention globale pour la restauration et la réhabilitation de l'habitat ancien, à l'initiative des élus locaux et des propriétaires. Elle bénéficie pendant trois ans d'une subvention du Fonds d'Aménagement Urbain du Ministère de l'Urbanisme et du Logement.



Développement local et industrialisation en milieu rural : les ateliers ruraux de Savoie

Le développement économique et social de l'espace rural qui est l'un des objectifs de la politique nationale d'aménagement du territoire depuis son origine, ne s'intéresse pas qu'aux seuls secteurs agricoles ou touristiques : l'industrialisation est également prise en compte. Faut-il rappeler qu'en 1975 les ouvriers représentent près de 35 % des catégories sociales habitant dans les communes rurales en France, près de 2 millions de personnes soit un taux supérieur à celui des agriculteurs, 26 % ? Certaines industries présentes en milieu rural sont anciennes et connaissent des difficultés mais d'autres entraînées par des secteurs de pointe permettent de fixer sur place un volume significatif de population, en particulier des femmes. Cet espace est privilégié par les réseaux de sous-traitance industrielle, et plusieurs responsables locaux se sont efforcés d'intégrer cet atout dans leurs perspectives de développement local. L'exemple des Ateliers Ruraux de Savoie illustre depuis bientôt une dizaine d'années cette orientation.

Dans ce cas la volonté des élus et des habitants de continuer à vivre et travailler au pays a fait naître une solidarité largement intercommunale fondée sur un objectif économique de développement local. En 1973, les maires de soixante-deux communes de la vallée de la Maurienne, dans les Alpes du Nord, dans la région Rhône-Alpes, s'associent pour créer les Ateliers ruraux de Savoie, pour diversifier et étendre les emplois productifs localement et pour freiner l'exode démographique. Un secteur est retenu : l'électronique, une activité est soigneusement étudiée : fabrication de circuits

imprimés et le câblage. Les commandes de sous-traitance industrielle viendront des grandes entreprises de la région, qu'elles soient nationales ou internationales : IBM, Schlumberger au départ, par exemple.

Le capital de la société des Ateliers ruraux de Savoie (ARS) est composé de trois tranches équivalentes, apportées respectivement par l'Association des maires de Maurienne, le Comité d'expansion de la Savoie et les communes où sont localisés les établissements. Ces partenaires constituent une association présidée par le maire de la commune qui accueille un atelier. Le siège social de l'entreprise localisé à Saint-Jean-de-Maurienne assure la gestion centralisée des divers ateliers, situés souvent dans des villages ou hameaux qui peuvent être parfois en altitude. Huit centres de production sont en activité et représentent une capacité significative de la sous-traitance électronique nationale : plus de 100 salariés à plein temps essentiellement des femmes et 50 emplois à temps partiel, et un chiffre d'affaires de 7 millions de F. L'Etat a accordé plusieurs subventions à cette initiative dans le cadre de la politique de la montagne : FIDAR, et commissariat à la montagne pour les Alpes du Nord.

Afin de ne pas subir les cycles de production d'une seule entreprise donneur d'ordre, chaque atelier ne lie à une grande entreprise qu'un quart de sa capacité de production environ. Cette règle de gestion a permis à la société des ARS de capter des marchés dans les domaines suivants : télématique, bureautique, robotique, jouets électroniques.

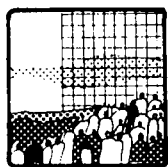
Le développement de ce type de société industrielle pose les problèmes connus par toute entreprise en expansion : mobilisation de nouveaux capitaux pour l'achat de matériels performants (cas des ordinateurs testant la qualité des produits, dans le cas présent), prospection continue des marchés, formation des salariés, souvent au sein même des ateliers, faute de stages spécialisés proches. Il exige aussi le maintien des conditions qui ont présidé à sa création : consensus politique local, motivations des salariés dans les ateliers en vue d'accroître la productivité et la compétitivité face aux donneurs d'ordre, professionnalisation des critères de gestion qui peut faire oublier les objectifs initiaux.

Le recours à l'économie sociale, aux sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP) notamment, s'est également développé en France depuis une dizaine d'années, en particulier dans l'espace rural, afin d'y créer des emplois productifs, en liaison étroite avec les élus locaux et les habitants et salariés concernés.

Plus récemment encore, ce sont les grandes unités industrielles qui favorisent la création de petites et moyennes entreprises sur le territoire national. A titre d'exemple, le groupe public Saint-Gobain a créé en 1983 la filiale Saint-Gobain-Promotion composée de cinq divisions régionales, qui peut accorder un prêt d'environ 30 000 F par emploi à tout chef d'entreprise créant des emplois et participant à un véritable développement local, souvent rendu nécessaire par le désengagement d'établissements importants et l'extension de la sous-traitance industrielle.



FICHE VID



Les pays d'accueil

Engagées en 1977 par l'Etat dans le cadre du programme "Valorisation des zones rurales" (programme d'action prioritaire n° 22, action n° 2 du VIIème plan : 1976-1980), les opérations pays d'accueil sont poursuivies après 1981 : aux 97 opérations lancées au 31-12-1980 s'ajoutent de nouvelles qui, dans les documents régionaux du IXème plan, sont désignées par d'autres termes que pays d'accueil : les unités de séjours touristiques par exemple. Le contenu de cette politique a évolué : essentiellement touristique à ses débuts, elle s'oriente progressivement vers une action globale de développement rural.

Les programmes de pays d'accueil ne sont pas exclusivement des actions d'équipement mais en priorité ils mobilisent les ressources locales, dans l'habitat comme dans l'animation, pour promouvoir un produit touristique par une offre homogène et groupée.

L'ambition des pays d'accueil au-delà de la question de l'accueil et des loisirs est de favoriser, par l'organisation du tourisme, le développement de la vie sociale dans des campagnes à faible densité.

Toutefois ces principes n'ont pas donné lieu à la définition des critères de sélection des pays d'accueil qui bénéficient des dotations de l'Etat (Ministères suivants : Agriculture, Jeunesse et Sports, Tourisme).

La diversité des pays d'accueil

Les préfets des départements ont tenu un rôle décisif dans la procédure de consultation préalable au choix du pays d'accueil. Dans la majorité des cas l'intervention des services administratifs a été déterminante dans l'origine de la candidature du pays et dans 80 % des pays d'accueil l'engagement a fait suite à des actions préexistantes dans le domaine touristique.

Diversité dans les origines des pays d'accueil : 46 % prolongent un plan d'aménagement rural ; 34 % un contrat de pays (1), c'est-à-dire que quatre fois sur cinq, l'opération peut être assimilée à la mise en oeuvre d'un programme touristique inclus dans un projet plus vaste.

Diversité des pays : de superficie inégale (celui de la Thiérache regroupe 230 communes, 175 000 habitants, 2 départements, 2 régions ; celui de Duras, Lot-et-Garonne, les 15 communes du canton soit 5 600 habitants), certains appartiennent à des espaces ruraux en déclin démographique, d'autres à des aires de surdensification en résidences secondaires.

Diversité dans le fonctionnement : la mobilisation locale autour de projets communs, la volonté d'entreprendre, le dynamisme des structures mises en place varient d'un pays à l'autre. Cependant à l'exemple d'autres politiques conduites dans des cadres géographiques similaires (contrats de pays), il s'agit d'appuyer des processus graduels dont les effets peuvent être cumulatifs dans l'optique du développement local.

L'organisation d'un tourisme diffus

L'opération pays d'accueil met en place des circuits de coordination entre les divers intervenants du tourisme rural pour développer une organisation efficace d'un tourisme diffus.

Les objectifs

Le développement des petites unités d'accueil dans l'espace rural permet de les intégrer dans le tissu social local : la population rurale peut en tirer bénéfice et sans doute peut-elle aussi mieux accepter ces modalités que des équipements lourds (villages de vacances concentrés, par exemple). En outre, ce choix valorise le potentiel bâti existant en aidant la population permanente à conserver son patrimoine, convoité largement et de plus en plus par des propriétaires de résidences secondaires extérieurs à la région et par des promoteurs (1982 : 2,3 millions de résidences secondaires en France : l'un des taux les plus élevés au monde). Cette aide peut être constituée par des subventions à l'amélioration de l'habitat mais aussi par un appui à l'organisation de l'offre touristique.

- Le gîte rural : la formule permet aux propriétaires-agriculteurs et aux collectivités locales d'aménager l'habitat, avec des subventions du Ministère de l'Agriculture, des prêts du Crédit Agricole et des aides des Conseils généraux et des Conseils régionaux, dans le but de le louer pendant la saison touristique (3 mois par an minimum pendant 10 ans) ;

- Les opérations de villages éclatés : il s'agit de villages de vacances déconcentrés, soit de constructions neuves, soit d'habitats existants dans lesquels les propriétaires sont regroupés pour une maîtrise d'ouvrage unique qui donne accès à des aides et pour lesquels fonctionnent des services collectifs (restauration, garderie d'enfants, équipement de loisirs...) (2) ;

- Le camping : l'essor du camping à la ferme peut s'accompagner de l'ouverture de débouchés pour l'exploitation agricole qui peut, en outre, offrir la restauration (tables d'hôte) ;

- La modernisation de la petite hôtellerie rurale : soutenue par des crédits d'Etat (Fiche 1a) et dans certaines régions par des aides spécifiques, la modernisation de ces équipements est difficile pour des entreprises de petite dimension. Certaines communes pallient cet inconvénient.

Les objectifs de l'opération pays d'accueil ne s'arrêtent pas à la seule fonction d'accueil touristique. La diversification des loisirs (organisation de randonnées, animation culturelle, organisation de stages, connaissance de la vie rurale, de stages d'artisanat...), et l'animation de la vie locale par le soutien apporté aux associations constituent d'autres points forts de cette action.

Les structures

La diversité des structures constituées à l'occasion des opérations pays d'accueil est révélatrice de la multiplicité de leurs

Une politique de coordination de processus multifformes

En 1977, la campagne attire toujours plus de touristes et plus que ses capacités d'accueil ne peuvent en absorber. La traditionnelle fréquentation estivale du monde rural par les familles originaires est augmentée par la clientèle nombreuse qui considère la campagne comme un lieu de loisirs. Cette évolution déclenche des réponses locales face à ce marché croissant mais de manière éclatée, par la multiplication d'équipements (bases de loisirs, plans d'eau) ou par des réalisations d'hébergement qui ne procurent que des ressources limitées aux populations locales. La politique des pays d'accueil se fonde sur ce constat pour proposer des solutions qui visent à coordonner les initiatives locales dans un souci de valorisation des potentiels et d'une plus grande efficacité.

Les principes

Mettant au premier plan la décentralisation des initiatives, cette politique suggère plus qu'elle ne fixe des règles d'orientation. Cependant les documents de la DATAR, chargée de piloter cette politique, et du SEATER (Service d'Etude et d'Aménagement Touristique de l'Espace Rural) précisent que "le pays est un ensemble multicommunal cohérent sous l'angle de son intérêt touristique" et que l'opération dans ce cadre géographique a pour objectif "le développement de l'accueil et des loisirs directement pris en charge par les populations locales".

Le pays, unité géographique dotée d'une certaine cohésion, est susceptible de dynamiser un projet intercommunal : les structures y définissent les objectifs et en assurent la maîtrise d'ouvrage.

origines mais également des degrés très différents dans l'affirmation des volontés locales de maîtriser cette évolution du monde rural. Cependant l'appui de l'Etat se manifeste par un dispositif de coordination qui dispense des aides techniques et financières.

Les structures locales qui peuvent demeurer informelles pendant les phases d'étude doivent être permanentes pendant le fonctionnement, la maîtrise d'ouvrage, la gestion et la commercialisation. 44 % ont le statut d'association selon la loi de 1901, 16 % celui de syndicat intercommunal, 20 % celui de syndicat mixte. Ces structures prolongent souvent des organisations déjà en place, et bien qu'elles s'ouvrent à de nouveaux interlocuteurs, il n'est pas impossible qu'elles ne représentent que certaines couches de la société locale et qu'elles ne soient dirigées que par quelques personnes (élus, techniciens...).

L'assistant de pays

Dans un pays sur deux, l'assistant de pays est l'animateur de l'opération. En fait il est plus que cela. Il organise, il coordonne et il dynamise les initiatives avec un double rôle : d'animateur et de technicien, qui lui confère une place déterminante dans les rapports entre les structures locales et l'administration déconcentrée. L'assistant de pays est payé par l'Etat, qui verse sur 3 ans une somme dégressive. Dès la première année le financement local complémentaire est indispensable et il le devient encore plus avec le désengagement progressif de l'Etat. Cette modalité de l'aide de l'Etat

visé un double but : d'une part mobiliser les ressources locales d'entrée de jeu, d'autre part pousser à la réalisation de produits touristiques locaux qui dégageront des recettes.

Le préfet dirige une commission de coordination qui affecte les crédits déconcentrés des différents ministères et en particulier ceux de l'Agriculture (la Direction Départementale de l'Agriculture subventionne en effet les gîtes ruraux, les aménagements touristiques, etc...).

Des pays d'accueil aux contrats de pays d'accueil : vers des actions de développement global

Les opérations pays d'accueil ont été poursuivies - décision du Comité Interministériel de Développement Agricole Régional de janvier 1981 - par des contrats de pays d'accueil pour la réalisation de programmes pluriannuels de mise en valeur de l'offre de loisirs et d'organisation de l'accueil touristique.

Dans dix pays, les divers partenaires ont arrêté leurs engagements financiers sur des objectifs précis : les crédits proviennent du FIDAR, du Ministère de l'Agriculture et du SEATER. En comparaison avec les opérations précédentes, ces contrats mettent l'accent sur l'impact économique : la création et le maintien d'emplois ; le développement de la pluriactivité ; l'effet d'entraînement de la mise en valeur touristique sur le secteur agricole et sur les secteurs de l'artisanat et du commerce et

le maintien et le développement des services dans les zones rurales en régression démographique.

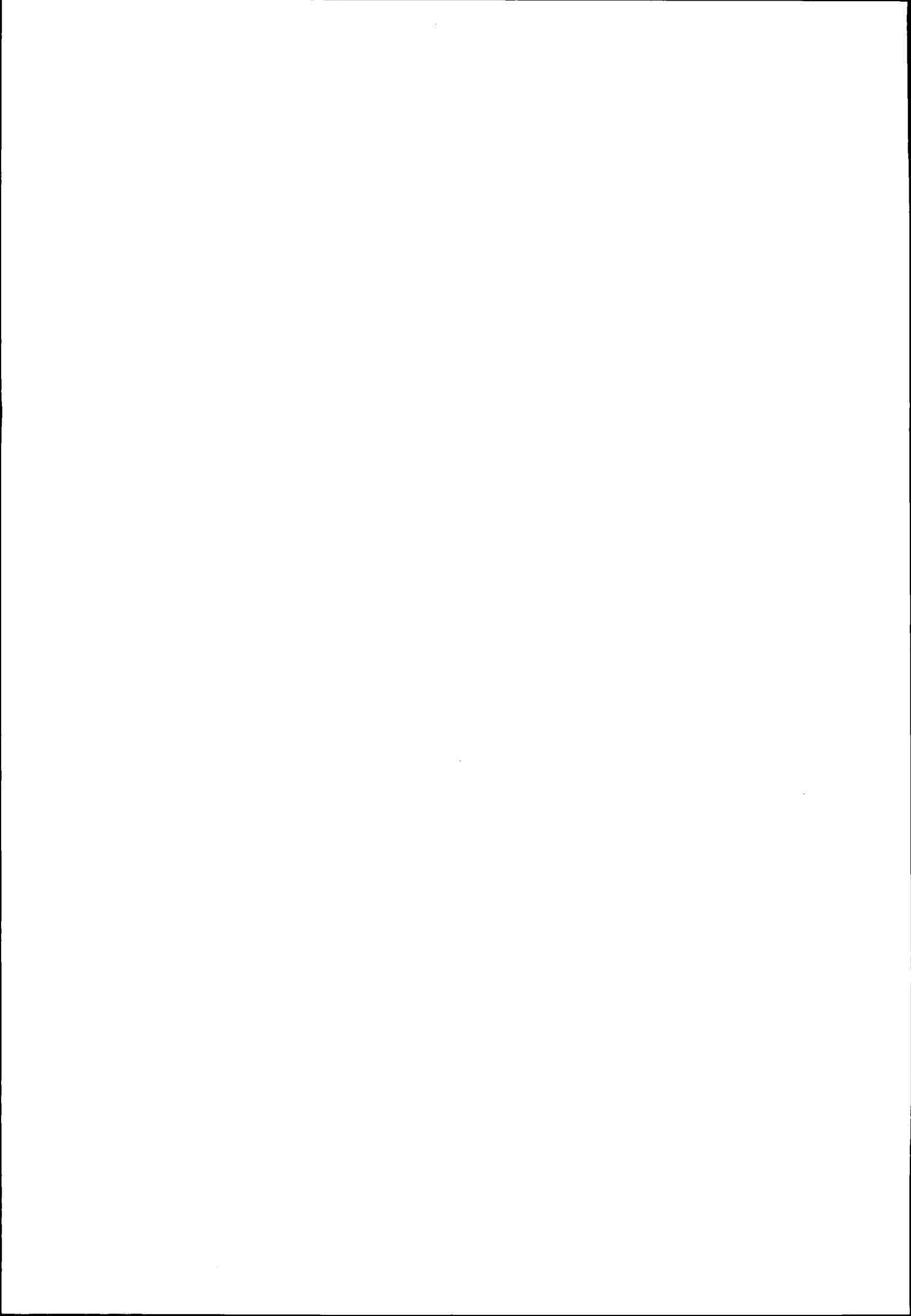
L'intégration des objectifs touristiques dans une opération de "maximalisation de l'impact économique" s'accompagne d'une plus grande sélectivité des aides de l'Etat qui n'intervient que sur un nombre limité de dossiers aux objectifs précis. Dans un même temps, les collectivités territoriales, et en particulier les Régions, sont sollicitées pour apporter une aide substantielle à la mise en oeuvre de cette politique. Dans le cadre de la planification décentralisée, la politique des pays d'accueil s'inscrit dans la procédure des contrats de plan Etat-Région. Le CIAT de juillet 1983 a fixé à 24 millions de Francs et à 9 millions de Francs les montants des crédits engagés respectivement par la DATAR et le Secrétariat d'Etat au Tourisme dans le cadre des contrats de plan pour 20 à 25 stations littorales, 20 à 25 contrats de stations de montagne, 100 à 120 contrats de pays d'accueil. A titre d'exemple et pour reprendre l'illustration du plan de la Région Midi-Pyrénées (Fiche IVa) les travaux régionaux préparatoires ont dégagé des objectifs prioritaires pour faire du tourisme une activité économique à part entière. Le premier de ces objectifs s'intitule "organiser le tourisme par unité de séjour", les unités de séjours touristiques étant une notion "dérivée" de celle des pays d'accueil (3). La Région négocie avec l'Etat, dans le cadre des contrats de plan, les financements de certaines unités de séjours touristiques aux retombées économiques bien évaluées.

Notes

(1) Etude réalisée par le SEATER, novembre 1979.

(2) SEATER : Village éclaté. Etude du SEATER, avril 1982.

(3) Comité Régional du Tourisme de Midi-Pyrénées (Service Aménagement) : document de travail, 2 novembre 1983.



L'ouvrage vise à présenter, à analyser et à évaluer plusieurs axes majeurs constitutifs de la politique d'aménagement du territoire menée en France depuis une trentaine d'années. Il ne prétend pas être exhaustif ; il ne cherche pas à dresser un bilan global, national ou régional, des diverses actions conduites.

En l'espace d'une génération, la nature et l'environnement tant politique, économique, social que culturel des opérations d'aménagement du territoire se sont modifiés, mais toute politique d'aménagement et de développement régional s'inscrit dans les perspectives à long terme, en phase avec des cycles temporels de dimension variable : croissance économique intense de 1950 à 1974, puis mutations encore en cours sous-tendues par des révolutions technologiques accélérées, ou passage plus lent mais décisif d'une organisation institutionnelle publique centralisée à la décentralisation consacrée législativement en 1982. Les textes présentés soulignent ces transformations.

Le rôle et la place de l'Etat, ou plus récemment ceux des collectivités territoriales, ont été déterminants dans la conduite de la politique d'aménagement du territoire en France.

Au sein de la structure étatique, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) remplit d'éminentes fonctions dans cette perspective participant à la mise en œuvre des grands desseins et ambitions de la société française : efforts pluridimensionnels et renouvelés pour moderniser la société dans son ensemble, mobilisation de la solidarité nationale en faveur des divers espaces défavorisés ou en conversion, harmonisation et mise en cohérence des objectifs nationaux et des préoccupations régionales et locales, initiations de politiques expérimentales, reprises par d'autres partenaires publics ou privés par la suite.

L'ingénierie politico-administrative propre à chaque action d'aménagement a été explicitée.