

Le développement local

Fracture sociale et fracture territoriale tendent à se confondre de plus en plus.

La région parisienne concentre les centres de décisions, les activités économiques, et bénéficie, malgré sa richesse, de transferts de l'Etat aux dépens des régions.

Le départ des jeunes, et notamment des jeunes cadres, vide les territoires d'un encadrement social naturel, reléguant les populations restées sur place dans une marginalisation progressive, et le sentiment de plus en plus fort d'un abandon. Le même sentiment de marginalisation est ressenti dans les banlieues où se concentrent les échecs du départ vers la ville. Privés de leur jeunesse après avoir eu la charge de la former, privés de leurs intellectuels, mais ayant à leur charge les anciens qui retournent chercher une certaine qualité de vie en régions, certains territoires n'ont plus les ressources endogènes pour un développement local. Le premier défi du développement local est d'abord un défi culturel et social, avant même d'être un défi économique.

Le discours sur l'Europe des régions, qui n'existe à l'évidence pas, a tendu à délégitimer l'intervention volontariste de l'Etat et sa fonction péréquatrice pourtant incontournable. C'est pourtant bien encore, et pour longtemps, à la nation qu'incombe la responsabilité d'un développement économique et social équilibré.

A l'échelon local, la capacité des élus locaux à permettre l'éclosion des initiatives locales comme l'aboutissement des projets structurants de l'Etat exige d'eux légitimité, disponibilité et proximité géographique et sociale avec la population. Les réformes institutionnelles à venir devront tenir compte de ce triple impératif.

Le développement local : un défi culturel

Passer du concept d'aménagement du territoire, planifié de façon centralisée, à celui du développement local, c'est affirmer qu'il n'est de développement que par et pour les hommes et les femmes qui font vivre les territoires. Les transferts financiers, au demeurant indispensables, ne peuvent masquer le déficit d'initiatives locales ou l'incapacité à relayer les tentatives d'initiatives locales que l'on observe dans certaines régions ou départements. Citoyens, acteurs économiques, élus locaux ne savent pas ou n'osent pas penser de nouveaux projets. Et c'est parfois presque miracle si des projets émergent pourtant, malgré le scepticisme ambiant.

Mais comment s'en étonner quand des territoires entiers ont été vidés de leurs cadres et de leur jeunesse et se sont repliés vers un passé idéalisé et folklorisé. Si nous voulons de territoires vivants sur l'ensemble de notre pays, c'est d'abord à la formation et à l'ouverture culturelle des hommes et des femmes qu'il faut s'attacher.

La décentralisation culturelle sera la première marque d'une volonté affirmée de développement local équilibré : soutien aux institutions culturelles et notamment aux écoles (musique, arts, danse, ...), écoute et soutien aux initiatives associatives, liens école-culture doivent compter parmi les priorités. Les budgets étant ce qu'ils sont, cette décentralisation culturelle se fera nécessairement aux dépens de la région parisienne.

La décentralisation de la formation et de la recherche doit constituer le deuxième axe. Le développement de formations de premier cycle universitaire dans tous les départements et dans certaines sous-préfectures a permis l'accès aux études supérieures à certains enfants des couches populaires, mais a montré ses limites. Le bilan qui en est fait est toutefois probablement excessivement sévère, en raison du contexte de récession économique qui l'a accompagné : pour les jeunes de milieu populaire qui ont tenté d'accéder à une promotion sociale par l'intermédiaire d'un DEUG ou d'une

licence, l'engorgement du marché du travail des années 90 a conduit à de nombreuses désillusions, parfois ensuite imputées aux antennes universitaires décentralisées. Sans remettre en cause, sauf ponctuellement, l'existant, il faut probablement préférer aujourd'hui un développement des enseignements supérieurs par pôles de compétences spécialisés correspondant le mieux aux besoins économiques d'un territoire. Par ce biais, on attire des jeunes vers une région plus que l'on cherche à retenir les jeunes « au pays ». Le résultat, en termes d'ouverture et d'échanges, est radicalement différent.

La décentralisation des fonctions de décision de l'Etat doit aussi accompagner cette reconquête des territoires. C'est à l'Etat qu'incombe d'abord la responsabilité de « rendre » aux territoires une richesse de matière grise, de jeunesse, d'interpellation et d'échanges. Aussi, la politique de « délocalisations » doit être reprise : l'objectif n'est pas de faire partir en régions des personnes qui ne le veulent pas (encore que des incitations diverses et un marché de l'emploi moins atone pour les conjoints doivent pouvoir y aider) mais de faire partir des fonctions. Il doit bien y avoir, dans les administrations à Paris, suffisamment de personnes soucieuses de quitter les encombrements parisiens : encore faudrait-il que la fonction publique française sache encourager la mobilité en son sein... Et si les délocalisations sont ressenties comme douloureuses, qu'au moins les nouveaux services créés par l'Etat (Agences diverses, ...) soient réellement décentralisés, et pas seulement relégués temporairement aux franges de l'Ile-de-France avant de reconquérir la capitale.

Citons enfin, au titre du développement culturel, les médias régionaux dont le pluralisme mériterait d'être assuré.

Le développement, ce n'est pas seulement la croissance

Si l'investissement culturel est préalable à tout développement local, la lutte contre les inégalités et la recherche d'un développement équilibré doivent aussi compter parmi nos préoccupations prioritaires. Le cas de la région parisienne illustre particulièrement bien combien des indicateurs économiques favorables (croissance du PIB notamment) peuvent occulter une réalité beaucoup plus préoccupante. Un territoire souhaitable pour demain est celui où l'on aura su « vivre ensemble », ce qui exige de prendre en charge dès à présent les plus démunis.

Pour les acteurs locaux aujourd'hui, la priorité ne devrait plus être la chasse aux entreprises en concurrence avec le canton, le département, ou même la région d'à-côté, mais l'accompagnement vers le travail pour les plus exclus. Le regroupement des intervenants dans les domaines de l'action sanitaire, sociale, de l'accès à l'emploi et de la formation professionnelle, à l'échelle des bassins d'emploi, pourrait y contribuer. Mais aujourd'hui, dans la majorité des situations, les acteurs sont trop nombreux, trop soucieux, et de leur pré-carré, et de ne pas payer pour les autres, pour que la prise en charge des plus démunis se fasse efficacement. La notion d'action locale n'a en réalité irrigué le travail social que dans une minorité de situations. Ailleurs, on se limite encore à l'accompagnement individuel des personnes, sans se donner les moyens d'agir sur ou dans le milieu : l'intérêt de la décentralisation vers le département de l'action sociale s'en trouve ainsi amoindri. Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), prévus dans la loi de lutte contre les exclusions doivent être partout définis. Plus largement, on peut penser comme pertinent l'élargissement des compétences des « agences de développement » départementales ou locales au développement social.

Assurer le développement local, c'est, plus généralement, assurer la qualité des services publics et des services aux personnes : après l'école et la culture, santé, sécurité et communications sont prioritaires. Les schémas de services publics, à définir à différentes échelles (régions, départements, pays) doivent être pensés conjointement pour l'ensemble des services de l'Etat, ou tout le moins des ensembles de services de l'Etat. Pour cela, un réel pouvoir de décision doit exister inter-services au niveau local : la déconcentration des fonctions de décision des administrations centrales vers les préfets est indispensable.

Si le regroupement de certaines fonctions ou de certains services est souhaitable, elle se heurte actuellement à une forte réticence des personnels concernés, qui estiment qu'à confier leurs tâches à d'autres, on dévalorise leurs compétences (sans voir que la polyvalence est au contraire une revalorisation de leurs compétences) : le risque de blocage de la part des personnels de l'Etat est réel et en même temps très inquiétant, puisque l'alternative à la polyvalence risque d'être l'abandon de territoires entiers de la part du service public. La pyramide des âges de la fonction publique, qui va conduire à de nombreux départs dans les années à venir, offre pourtant l'opportunité d'intégrer de nouveaux personnels affectés d'emblée à des tâches plus polyvalentes. Cette opportunité est impérativement à saisir dans les dix ans qui viennent.

Enfin, on ne peut concevoir le développement local, dans son volet économique, sans avoir le souci du développement durable. La tentation du développement par pôles de compétences, cité plus haut au sujet de l'enseignement supérieur, est évidente, et correspond à la tendance « naturelle » du marché : un effet de masse critique semble nécessaire pour concentrer sur un même territoire des compétences, des services aux entreprises, des moyens de développement et de recherche, et assurer des transferts de technologies entre grandes et petites entreprises. Mais ce développement par pôle ne peut pas ne pas alerter les socialistes : il procède de la logique qui veut que la richesse attire la richesse, et conduit à la marginalisation de certains territoires sans savoir-faire propre ; il tend à la spécialisation des territoires, spécialisation dont on connaît les risques en cas de reconversion. La vigilance doit donc être grande pour éviter les excès de la spécialisation. On peut d'ailleurs s'interroger sur la permanence de ce mode de développement dans une société irriguée par les technologies de la communication.

Le développement local : une action des citoyens

Formés, cultivés, rompus au débat et aux confrontations, c'est ainsi que les acteurs du développement local feront émerger des projets innovants. La première exigence qui s'impose aux élus locaux, c'est la pratique du débat citoyen et de la délibération collective. Chaque territoire doit pouvoir élaborer un projet partagé, qui tienne compte à la fois des besoins des entreprises (infrastructures, services communs, besoins en formations, ...) et de ceux des habitants. Ces objectifs doivent être conçus pour le moyen terme, pour aboutir dans la durée. Ils doivent être soumis au débat, votés par les instances concernées, expliqués à la population. La cohérence entre les projets des territoires voisins doit être assurée, au niveau départemental, régional et national.

Pour permettre une réelle efficacité dans la définition de projets de territoires, et surtout pour donner à ces projets un contenu politique réel (c'est à dire un contenu qui dépasse ce qui est habituellement consensuel, à savoir les services pour l'accueil des entreprises, et englobe aussi des actions de développement social et culturel), il est nécessaire que les décisions soient prises par des majorités clairement légitimées pour cela : en clair, les intercommunalités ne peuvent rester des instances où la recherche du consensus conduit, comme en Europe, à la recherche du plus petit dénominateur commun. L'élection de leurs représentants au suffrage universel direct est donc une nécessité. Elle ne doit pas pour autant s'accompagner de la disparition de l'échelon municipal : à l'heure où l'on recherche une plus grande proximité entre élus et citoyens, il serait paradoxal de se passer de ce réseau de terrain que sont les élus locaux.

Enfin, on ne peut souhaiter l'implication des élus locaux dans le débat et leur demander de relayer les initiatives émergentes, sans constater dans le même temps les dysfonctionnements liés au cumul excessif des mandats. Moins accaparés par des mandats et des fonctions diverses, mieux formés, mieux assistés, pouvant aussi plus facilement conserver, le cas échéant à temps partiel, un métier qui leur permette de garder le contact avec la vie réelle, plus en sécurité pour eux-mêmes au terme de leur mandat, les élus locaux pourraient consacrer plus de temps et mieux de leur temps à l'écoute des citoyens. Sans eux, en effet, il n'est pas de développement local.

Irène Félix
7 janvier 01