

Une innovation manquée : le territoire

Didier Taverner

Analyses, recherches en économie et politiques sociales (ARPES)

Université Paul-Valéry

34 032 Montpellier (France)

La décennie 1980, en France, est marquée par deux innovations majeures, qui concernent les aspects tant économiques que politiques du territoire et de sa gestion : la décentralisation et la mise en œuvre de politiques de développement local, phénomènes qui s'entretiennent l'un l'autre. On connaît, grâce à un nombre important de colloques ou de publications, les réussites que ces deux données nouvelles ont jusqu'à présent produites, qui vont de la technopole à la pépinière d'entreprises, en passant par toute une floraison de projets que l'on aimerait les plus divers et les plus originaux possible.

On ne peut nier qu'à ces discours, le plus souvent louangeurs, correspond une réalité tangible. Montpellier, pour ne citer qu'un exemple, est l'une de ces cités où discours et réalité se rejoignent; la ville, promue technopole grâce à une politique médiatique offensive, connaît un taux record de croissance de la population et des entreprises. Cela ne doit toutefois pas masquer le fait que la dynamique créée reste en maints points fragile et qu'en tout état de cause, elle peut engendrer des effets inattendus et lourds de conséquences (Taverner et al., 1990). Surtout, ce genre de «réussite» éclatante ne doit pas faire oublier que les situations sont extrêmement diverses et que parmi les trente-six mille communes que compte la France, toutes n'ont pas la chance d'avoir autant de ressources mobilisables. L'une des questions possibles concernant les plus petites communes consiste à savoir quelles conditions doivent être réunies pour qu'une dynamique innovante puisse trouver à s'exprimer.

Lors d'études réalisées antérieurement (Savey et Taverner, 1989, 1990), nous avons par deux fois conclu à une impossible mise en œuvre d'une politique de développement local, impossibilité dont les causes étaient à rechercher dans l'absence de structuration forte de l'espace, dans l'incapacité des «décideurs» locaux de transformer en territoire cet espace qui demeurait traversé de projets, de conceptions, de politiques

extrêmement divergents voire opposés. Nous avons donc formulé l'hypothèse que l'une des conditions à remplir pour qu'une dynamique voie le jour est qu'existe un principe, sinon unique du moins suffisamment fort, d'unité. De multiples travaux d'économie industrielle vont en ce sens, qui insistent sur la nécessité de relations suffisamment nombreuses et de bonne qualité (stabilité, durée etc.) pour qu'un micro-système productif puisse exister (Longhui et Quéré, 1991).

Pour vérifier cette hypothèse, nous avons entrepris une étude sur quarante-cinq communes du département de l'Aude¹ situées autour de la petite ville — 3000 habitants — de Couiza. Ces communes et plus largement ce département présentaient à notre sens l'avantage d'être structurés fortement par un parti politique — le parti socialiste — et devaient former un territoire susceptible de stabilité et de cohésion, conditions propres à soutenir une politique de développement local. L'hypothèse sous-jacente était que ce qui importe n'est pas tant le parti politique lui-même, qui tenterait d'organiser son hégémonie, mais bien plutôt le processus de représentation politique, comme vecteur de représentations, de conceptions, de projections.

À l'issue de ce travail, force est de constater qu'il n'en est rien. Il apparaît ici que les structures traditionnelles que sont les partis politiques sont en panne de valeurs, d'idéologies globalisantes, ne sont plus à même de jouer leur rôle essentiel, celui de représenter, de donner sens et cohérence au territoire. C'est ce que nous verrons dans la première partie de l'exposé. Face à cette absence de projet, reste le discours, la stratégie du «chacun pour soi», pour autant que l'éclatement des procédures, des instances, des situations, des niveaux de décision rende encore possible l'émergence de telles stratégies. Dans ces conditions, on assiste plutôt à la floraison d'une multitude de projets, de conceptions du développement local, non intégrés, non innovants le plus souvent, qui se contentent de reproduire les lignes de force des villages ou de pallier leurs faiblesses les plus criantes. Ces points seront développés dans la deuxième partie.

Structures politiques et développement

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler la nécessité de structures politiques efficaces pour que développement il y ait, parce que le discours naturaliste qui a accompagné la revendication puis l'action décentralisatrices tend à masquer cet aspect des choses, à promouvoir l'idée d'une maîtrise immédiate de la société sur elle-même. Le fait est qu'il s'agit de

1. Cette étude a été menée grâce à la collaboration des étudiants de la maîtrise AES, mention Développement social, de l'Université Paul-Valéry, Montpellier.

l'ambiguïté centrale du libéralisme et que, parallèlement à l'effacement réclamé de l'État, on prônait l'émergence de nouveaux notables. Le rôle qu'on leur assignait consistait à trouver les moyens d'une nouvelle structuration sociale (Crozier, 1970).

L'étude réalisée donne à penser que si les partis politiques n'ont plus la force structurante qu'ils avaient autrefois, ne sont plus à même de diriger les choix effectués au niveau local, les notables qu'on souhaitait promouvoir se font également attendre, au niveau des petites communes tout au moins, puisque l'étude publiée sous le nom de J. Rondin (1983) montre bien la persistance et même le renforcement des réseaux notabiliaires, particulièrement dans les villes de quelque importance.

Logique de la décentralisation

Les considérations qui ont présidé à la mise en œuvre des lois de décentralisation sont apparemment simples. Les multiples rapports commandés dans les années 1970 par l'État français², d'une manière générale, constatent que l'État est envahissant, qu'il étouffe le local, décrit comme «un lieu d'initiative et de responsabilité», «assise de l'édifice administratif», «communauté sociale qui a sa vie et ses activités propres». Une première série de mesures intervint, comme l'allègement des tutelles administratives et techniques — ce qui, soit dit en passant était à l'ordre du jour depuis une dizaine d'années déjà à cette époque —, l'allègement des charges etc.; on voulait ainsi permettre aux collectivités locales de «conserver une gestion à taille humaine».

Dans un second temps, mais en restant dans la même logique, on a assisté à une surenchère quant à la capacité systémique d'adaptation de la société. M. Crozier, chef de file de cette école en France, insiste sur le fait que la société n'est pas une simple sommation d'éléments individuels mais un système, par nature complexe, doté de capacités d'auto-organisation, et ne pouvant par là même être totalement maîtrisé par une source extérieure. Le cas échéant, cette source, ici l'État, s'épuiserait à poursuivre une chimère, serait amenée à redoubler les manifestations patentes de son pouvoir, à multiplier les interventions réglementaires, alors que, cercle vicieux, les sous-systèmes s'ingénieraient de leur côté à réorganiser leur position pour déjouer les vues du pouvoir et préserver leur marge d'autonomie. Suivrait alors un renforcement supplémentaire du pouvoir auquel succéderait une série «d'effets pervers» et ainsi de suite (Crozier, 1970, 1979, 1990).

A contrario de cette quête incessante et impossible doivent être promues la famille, l'association et la commune, qui sont les trois niveaux où sont censés se produire ces processus autorégulateurs.

2. Sudreau, Peyrefitte, Guichard, Tinguy etc.

La famille, basée sur la propriété, est un agent naturel — dit-on — qui constitue le cadre dans lequel s'exerce le droit fondamental : le droit d'entreprendre (Chelini, 1976).

L'association présente quant à elle l'avantage d'être près du terrain, d'être une trame communautaire qu'il faut encourager parce qu'elle s'oppose à la pratique des équipements administratifs qui freinent la participation. Les associations «valorisent les ressources en sociabilité de la population», «elles organisent une première représentation d'exigences et d'intérêts nouveaux», «elles vivent au rythme des mouvements sociaux» (Gilbert et Saez, 1981 : 76-82).

Quant à la commune, on nous dit bien volontiers que les citoyens sont décentralisateurs et soucieux de maîtriser le développement et l'organisation du secteur géographique où ils vivent (Chelini, 1976 : 50). Le VIIe Plan annonce par ailleurs qu'il faut «permettre aux Français d'agir plus directement sur les conditions de vie et de travail en les associant plus directement à la vie locale». Sur ce point, la continuité est forte puisque cette volonté de faire participer les citoyens est exprimée depuis la fin du siècle dernier, qu'elle fut au centre de la pensée de Capitant, dont on connaît l'influence sur la politique de De Gaulle. Il s'agit toujours de trouver les moyens d'une citoyenneté plus active, de faire exister une «liberté réelle dans les choix et un intérêt direct que chacun pourra porter aux affaires concrètes qui le concernent dans sa vie de tous les jours» (Trorial, 1976).

Pour résumer en quelques mots ces justificatifs, on peut dire que la décentralisation procède de l'idée qu'il n'appartient plus à l'État de constituer la Nation mais qu'il n'est tout compte fait qu'une émanation nuisible, un construit social envahissant, séparé de la vie sociale et par suite opposé à elle, opposé à «la vraie vie». L'organisation sociale connaîtrait une hiérarchie, des agrégats les plus immédiats aux plus construits socialement, lesquels seraient plus aliénants et par conséquent devraient respecter les agrégats les plus naturels et les valeurs qui les accompagnent : la personne humaine et ses droits.

On en arrive ainsi à penser que le rôle et la place des collectivités locales doivent être accrus, «face à un État dont les attributions auraient cessé d'être omniprésentes et tentaculaires, pour se restreindre aux plus anciennes fonctions régaliennes; à la justice, la défense et les relations extérieures, la monnaie et les douanes, les grandes infrastructures» (Rocard, 1981). A. Richard, rapporteur lors de la présentation du projet de loi du 2 mars 1982 relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions³, est encore plus direct. Selon lui, le projet

soumis à l'Assemblée produit «une rupture avec l'ordre ancien. Le projet lève les entraves, donne les moyens pour entreprendre [...] il a pour but de rapprocher les citoyens des décisions qui les concernent». Ainsi, tout semble simple : moins d'État, plus d'entreprise, plus de social.

Projet et représentation

Ces constructions théoriques ne peuvent évacuer la réalité. La libre entreprise rend nécessaire une construction, une identification du territoire (Marchand, 1990); l'économie n'est pas un mécanisme automatique mais elle nécessite la présence et l'activité de structures politiques qui conditionnent le développement.

Les analyses de J. Hicks (1973), de S. C. Kolm (1986) ou encore de C. Lefort (1986) — la liste est bien loin d'être close — ont montré, pour les périodes passées, l'importance des structures sociales et politiques dans le développement des activités économiques, démonstrations qui vident de sens la croyance en une autorégulation des marchés, en la possible réduction de phénomènes sociaux complexes à une rationalité de marché, de rapports contractuels. On peut sans risque aucun affirmer que ce libéralisme-là est un mythe, sans doute une utopie (Rosanvallon, 1979). Les libéraux eux-mêmes ne s'y sont pas trompés. A. Smith lui-même (Smith, 1759), fort de la logique sensualiste héritée notamment de J. Locke, qui constatait déjà que «la majeure partie de l'humanité absorbée par le travail, enchaînée aux nécessités de sa basse condition ne peut donner son assentiment à des probabilités qui sont si proches de leurs vues qu'il leur suffirait simplement de diriger les yeux du bon côté» (Locke, 1671), s'empressait de recommander l'organisation corporative afin que les salariés ne puissent échapper aux «nécessités économiques», c'est-à-dire encore telle que le salarié soit «formé» à cette norme de production. Hegel, on le sait, reprendra à son compte cette organisation sociale et politique, propre et nécessaire à la classe industrielle, parce qu'orientée vers le particulier et non l'universel (Hegel, 1821).

Un changement notable est cependant venu tempérer cette litanie libéro-totalitaire : l'émergence d'une réflexion en termes de conflit de classes aux alentours des années 1860, qui fait de la république la seule alternative possible. Dès lors, la volonté doit l'emporter sur la nature, un choix doit être opéré entre matérialisme et République (Gil, 1990). La République c'est une cause, mieux, c'est un projet (Debray, 1989).

Les partis politiques se sont vu confier un rôle essentiel dans cette nouvelle organisation sociale car il leur appartenait de participer activement à l'élaboration du projet social et d'y rallier les populations. Le fonctionnement de la représentation politique donne cohérence au(x) territoire(s) car par ce processus s'élabore une volonté qui — par

3. La loi confirme l'autonomie des municipalités pour l'ensemble des affaires locales, confie au département (notamment) l'action sociale et les collèges et crée la région en tant que collectivité territoriale, notamment chargée du développement économique et des lycées.

nature ? — fait défaut au groupe, s'élaborent des stratégies collectives, des identités et des valeurs par essence globalisantes (Landowski, 1984), en un mot se construit le sens commun, qui permet à chacun des individus ou des groupes en présence de catégoriser les situations, d'effectuer des choix clairs, et d'en envisager et d'en évaluer les conséquences (Sainsolieu, 1970).

Le projet républicain, transcendant les territoires, les partis même, a entraîné l'ensemble du territoire unifié dans une dynamique cohérente dont les enjeux se disaient croissance, progrès ou partage des fruits de la croissance. Les partis politiques qui l'incarnent ont structuré la population en la faisant adhérer à ses valeurs, l'ont fait, même imparfaitement, échapper à la domination personnelle ou notabiliaire, au paternalisme qui prévalaient jusqu'alors. Les analyses de R. Dulong (1978) montrent bien que si les structures politiques n'ont pas réussi à évacuer partout les fiefs, ils ont permis de maintenir une cohésion tant à l'intérieur d'un territoire qu'entre les territoires qu'ils structuraient. Ils forment sans doute le socle du développement économique et social des soixante-dix premières années de ce siècle.

Échec aux partis, échec aux notables

L'affaiblissement de ces structures politiques est indéniable et, bien que ce ne puisse être formulé que sous la forme d'hypothèse, on peut peut-être imputer à l'absence actuelle de sens commun, de valeurs globalisantes, de représentation effective, l'échec de nombreux projets et les attermolements qui président à la mise en œuvre de politiques de développement local, par manque de cohérence et de cohésion, par manque d'une conception suffisamment globale des problèmes, des solutions et des moyens à mettre en œuvre.

Dans l'espace couizanol, cet affaiblissement des structures politiques se traduit par le fait que, bien que 87 % des conseils municipaux soient à majorité socialiste, 29 % des maires excluent toute alliance avec le Conseil général, lui-même à majorité socialiste. L'alliance avec le seul Conseil général n'est par ailleurs souhaitée que par 11 % des communes alors que 13 % de ces communes à majorité socialiste envisageraient sereinement une alliance avec le Conseil régional, pourtant d'une tendance politique opposée. Le parti politique ou l'appartenance politique n'est plus un principe fortement structurant et toutes sortes d'alliances sont envisagées par les maires des communes à qui nous avons demandé avec qui ils aimeraient s'associer pour mettre en œuvre leur politique de développement local (voir encadré).

On est surpris du peu de succès des entreprises, qui ne semblent pas aux maires être les interlocuteurs adéquats, les alliés avec lesquels concevoir et mettre en œuvre une politique de développement local. Les

<i>Pourcentage des alliances souhaitées</i>	
Avec d'autres municipalités et le département	29
Avec le département et l'État	11
Avec le département et des entreprises	2
Avec le département seul	11
Avec l'État et des entreprises	2
Avec la région et des entreprises	2
Avec d'autres municipalités et des entreprises	7
Avec le département et la région	18
Avec d'autres municipalités	18

chefs d'entreprises de leur côté, également interrogés à ce sujet, pensent à 37 % que la municipalité est le niveau idéal pour mettre en place cette politique et donnent au maire (à 50 %) le rôle clef. Ils restent plus traditionnels, s'adressent plutôt à la « hiérarchie », ici le Conseil général, qui est l'interlocuteur obligé des communes rurales, mais cette « hiérarchie » n'a plus qu'un rôle pratique : être l'endroit où tous vont chercher les moyens matériels ou financiers nécessaires.

Peut-être pourrait-on voir dans ces instances, grandes dispensatrices d'aides et de moyens de toutes sortes, les niveaux nouveaux où le territoire trouve sa cohérence, où les politiques municipales sont harmonisées, orientées dans une visée plus générale. Ce serait là que la nouvelle notabilité plus « technicienne » s'élaborerait, conformément aux souhaits de M. Crozier.

Seule une étude réellement détaillée des budgets municipaux, et plus particulièrement des subventions versées, permettrait de savoir précisément si, par l'octroi de subventions par exemple, les politiques municipales sont dirigées dans un sens ou dans un autre, s'il existe des discriminations dans l'accès à ces moyens. Les données dont nous disposons nous incitent à penser que les choses ne se passent pas ainsi.

D'une part, on remarque que 66 % des municipalités s'adressent tant au Conseil général qu'au Conseil régional dans leur recherche de financement. Pour les 34 % de communes qui ne s'adressent qu'au Conseil général pour financer leurs activités, aucun critère discriminant tel que par exemple la majorité politique du conseil municipal n'apparaît. Ce sont dans la majorité des cas des communes n'ayant aucun projet à financer. En fait, la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et la possibilité de s'adjuger des compétences ou d'investir des champs d'action nouveaux introduisent peut-être entre le niveau départemental et le niveau régional une compétition — ou un statu quo — qui joue à l'avantage des communes, lesquelles peuvent momentanément apporter leur soutien à tel projet émis par l'un ou par l'autre sans engager durablement leur liberté d'action. Ces facteurs jouent peut-

être plus à l'encontre de la reconstitution des tutelles qu'on ne le croit généralement.

D'autre part, 18 % des communes ne veulent pas faire d'alliance avec des collectivités plus importantes qu'elles-mêmes. Cela ne signifie pas qu'elles ne recourent pas à leurs services ou aux moyens dont elles disposent, mais cela signifie qu'il existe une forte volonté égalisatrice chez les maires, ainsi qu'un sentiment de leur propre suffisance assez rare. Ils valorisent leur rôle, et tous les discours les y incitent, jusqu'à être 60 % à penser qu'il appartient aux élus d'impulser le développement (loin devant la population : 20 %, et les entreprises : 14 %). Plus précisément, ils sont 43 % à penser que la municipalité doit jouer le rôle essentiel. Seul le département, avec 35 %, concurrence le niveau municipal. La région, peut-être parce que trop «lointaine», et l'État — trop dévalorisé ? — ne sont pas perçus comme des acteurs efficaces dans le développement local.

Cette volonté de voir maintenue une certaine égalité entre les communes, le sentiment que les maires ont de détenir un rôle essentiel pourraient également inciter à penser que le développement de l'intercommunalité pourrait être une solution, le moyen d'une action plus efficace. L'égalitarisme affiché des maires, le figement dans les problèmes particuliers à chacune des communes rendent cette solution intenable. D'une part, les maires ont tendance à rejeter les formes associatives hiérarchisées comme les chartes intercommunales ou les districts parce qu'elles donnent trop de poids à l'un d'entre eux, sauf bien entendu si l'on est susceptible de diriger la structure. D'autre part, les maires créent autant de structures intercommunales que de problèmes à résoudre se présentent. On en arrive ainsi à dénombrer une petite trentaine d'associations intercommunales pour ces 45 communes. Chaque ville un peu plus importante que les autres : Quillan, Couiza, Limoux pour l'essentiel, tente par l'association de se constituer une périphérie fidèle, volonté centralisatrice mise à mal par la multiplicité des alliances, qui se font, se défont, se sédimentent, mais ne concernent le plus souvent qu'un faible nombre de communes et brouillent les pouvoirs.

L'absence d'un projet global, d'un territoire durablement structuré, ne rendent possible qu'une action au coup par coup. Besoin d'un relais télé : SIVU (Syndicat intercommunal à vocation unique). Mise en place d'une politique touristique : association de développement touristique. Problème de gestion de la forêt : syndicat mixte. Cette multiplication a finalement pour conséquence de ne satisfaire quasiment personne (seuls quatre maires s'en disent totalement satisfaits) car ces dispositifs sont trop lourds (chaque commune participe à trois ou quatre associations), trop coûteux (il n'y a pas de véritable solidarité des communes puisque seules bénéficient du service celles qui en ressentent le besoin et le financent) et enfin sans cohésion.

Le constat réalisé amène à penser que si la décentralisation visait, entre autres choses, à renforcer l'emprise des réseaux politiques sur des territoires élargis, cette tentative est déjouée, en partie par une répartition des compétences entre niveaux d'administration territoriale trop floue, en partie par la méfiance des maires de ces petites communes à qui la loi garantit la suppression des tutelles et qui valorisent avant tout leur autonomie. En ce sens, les projets qui visent à rendre — arguments financiers à l'appui — plus ou moins obligatoires les regroupements ou associations de communes pourraient conduire à des échecs. À défaut d'une clarification voire d'une redéfinition des compétences des collectivités locales ainsi que d'un fonctionnement plus égalitaire des instances intercommunales, il y a fort à parier que l'on déploiera dans les communes beaucoup d'énergie et d'ingéniosité afin, soit de bloquer le fonctionnement de ces instances, soit d'en «aménager» les règles.

Conceptions et actions de développement

Que le diagnostic porté sur le rôle des structures politiques, qui ne sont plus selon nous à même d'harmoniser et de dynamiser les politiques locales, et sur l'absence de structures capables d'orienter les choix opérés par les municipalités dans le sens d'une plus grande cohérence sur un échelon spatial plus important soit correct ou non, il n'en reste pas moins que l'éclatement des stratégies d'alliance qui a été repéré se conjugue avec l'éclatement des conceptions du développement local, ce qui renforce encore la difficulté existante lors de la mise en œuvre d'une politique d'une part commune, d'autre part innovante.

Les conceptions du développement local

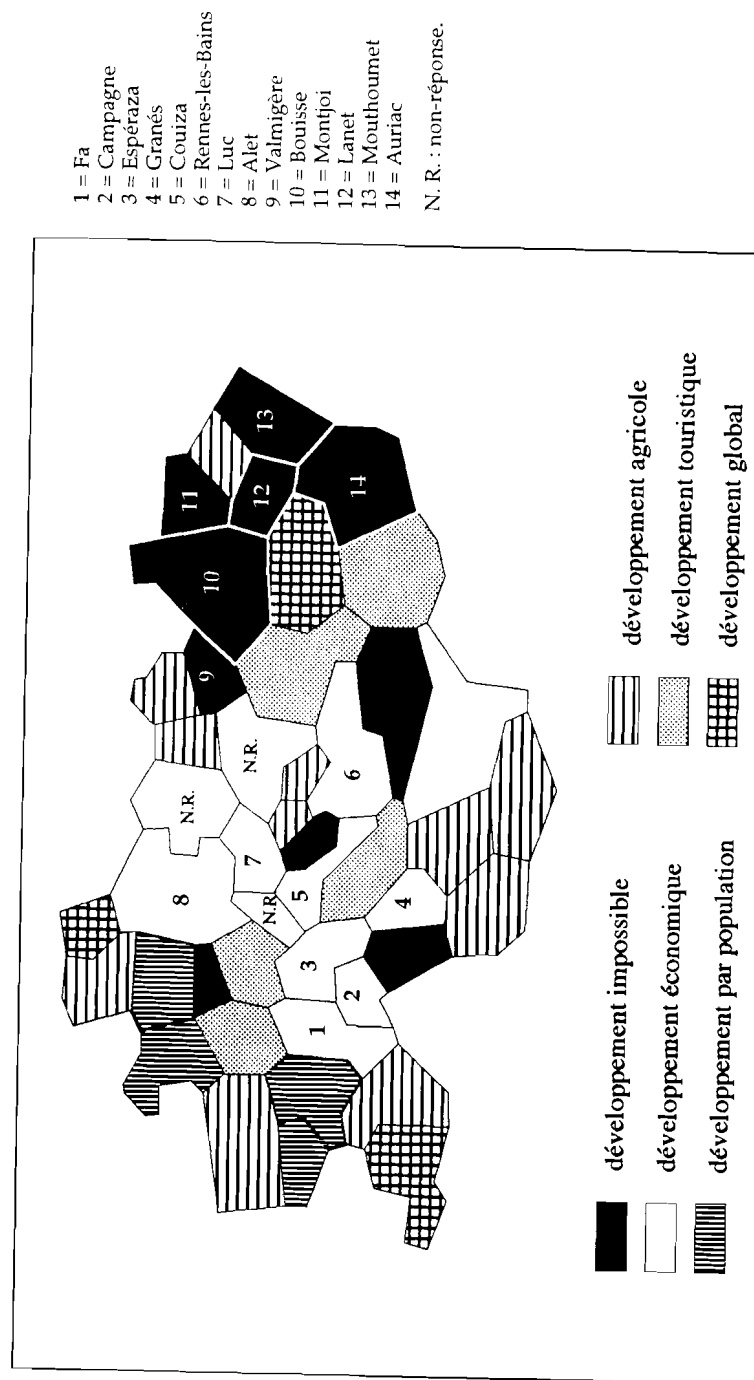
Les particularismes locaux tiennent le haut du pavé : il y a presque autant de conceptions du développement local que de maires. En regroupant celles qui présentent quelques similitudes, on obtient sept types de conceptions.

- *Développement local par des mesures économiques.* Neuf communes partagent cette conception. Ici, l'attrait des entreprises industrielles et (ou) artisanales est le but premier à atteindre, qui conditionne tous les autres. Cependant, cette catégorie n'est pas homogène. Certains maires pensent qu'un effort doit être fait pour que l'ensemble de la population locale soit plus entreprenante, d'autres tempèrent le développement économique par l'exigence du maintien de la qualité de la vie, ou encore certains associent mesures économiques et politique touristique là où d'autres préfèrent soutenir les activités agricoles.

- *Développement local par le tourisme.* Pour cinq maires, c'est la seule possibilité de développement au regard de leur situation. Le problème est que dans les communes où l'activité agricole concerne encore une part importante de la population, on craint que l'afflux touristique ne se fasse au détriment des exploitations agricoles, en produisant une hausse des prix des terrains, en réduisant les surfaces disponibles etc. De plus, là encore, la venue de touristes ne doit pas aller à l'encontre d'une certaine qualité de vie.
- *Développement par la promotion des activités agricoles.* Onze communes entrent dans cette catégorie. Cependant, comme l'agriculture n'est pas grande pourvoyeuse de deniers publics, pour les communes s'entend, on y adjoint souvent le renfort d'une politique touristique ou bien l'on espère, c'est plus particulièrement le cas lorsqu'on est proche d'une commune un peu plus importante, que la croissance de cette dernière, lorsqu'elle se produira, permettra d'apporter un surplus de population à son village.
- *Développement par l'attrait de population.* Quatre communes.
- *Développement par le maintien de la qualité de la vie.* Une commune.
- *Développement global (culture, économie, social...).* Trois communes.
- Enfin, la catégorie la plus intéressante peut-être : dix communes considèrent que *le développement est impossible*.

Si l'on reporte ces catégories sur une carte, quelques possibilités de regroupements apparaissent, de communes proches et partageant grosso modo la même conception du développement (voir la carte 1). Hélas, ces communes (Fa, Campagne, Couiza, Granés, Espérazza, Luc, Anet, Rennes-les-Bains) ont renoncé à s'associer. La charte intercommunale de Couiza est tombée en désuétude. Et pour cause : l'une refuse la politisation de l'instance (Espérazza), l'autre dénonce son coût (Fa), la troisième (Luc) le risque de suprématie d'une commune, et toutes les autres mettent en avant la lourdeur du fonctionnement.

Une autre possibilité de regroupement apparaît, qui créerait peut-être quelque synergie positive, sait-on jamais, entre les communes qui ne perçoivent aucune opportunité de développement (Valmigère, Bouisse, Montjoi, Lanet, Mouthoumet, Auriac) et qui sont proches les unes des autres. Comme dans le premier cas, les maires sont réticents à s'associer, soit parce qu'ils pensent que les structures intercommunales manquent de cohérence (Valmigère, Auriac) soit parce qu'ils se méfient des communes qui pourraient s'y retrouver en situation dominante (Bouisse, Lanet). Enfin, le maire de Montjoi dénonce le coût de cette structure.



CARTE 1 — Conceptions du développement local autour de Couiza (Département de l'Aude)

Logique des conceptions

Trouver la logique qui traverse les conceptions du développement local que se font les maires n'a rien de simple ni d'évident. Le croisement des diverses données disponibles montre que les moyens financiers dont disposent les communes ne sont pas déterminants de l'optimisme ou du pessimisme des maires, même si bien souvent l'argument financier est le premier à être mis en avant pour expliquer la modestie des projets et réalisations, voire leur absence. En croisant les budgets d'investissement et de fonctionnement des communes avec les conceptions du développement des maires, on voit qu'on peut très bien avoir un budget important à l'échelle de la commune sans pour autant percevoir d'opportunités. Par exemple, parmi les dix-huit communes qui ont un budget d'investissement supérieur à la moyenne, cinq estiment que le développement est impossible. À l'inverse, parmi les vingt-deux communes qui ont un budget inférieur à la moyenne, seuls quatre maires estiment leur développement impossible.

Les moyens financiers ne sont pas déterminants probablement parce que les budgets des communes étudiées sont souvent alimentés pour une part non négligeable par les résidences secondaires. L'afflux touristique ponctuel ne rend pas obligatoires les investissements massifs mais rapporte des taxes locales. En ce sens, la multiplication des habitations secondaires est une chance pour les habitants permanents des communes. En ce sens seulement, car ces résidences se multiplient particulièrement là où les communes se vident. En quelque sorte, grâce aux ressources fiscales issues des résidences secondaires, on peut parvenir à améliorer nettement son budget, mais il ne se trouve personne pour concevoir et promouvoir des projets, ce qui peut donner lieu à découragement : 32 % des communes ayant un pourcentage de résidences secondaires supérieur à la moyenne pensent que le développement est impossible, contre 15 % lorsque le pourcentage de résidences secondaires est inférieur à la moyenne.

Quant au choix d'un type de développement, on constate paradoxalement que lorsque croissance du nombre des entreprises et (ou) des commerces il y a dans la commune, cela n'induit pas que le maire soit plus orienté vers une conception économique, industrielle ou artisanale du développement. Tous les choix restent ouverts. Second paradoxe, lorsqu'il y a réduction du nombre des exploitations agricoles dans les communes, cela n'influe pas non plus sur la conception du développement. Parmi les douze communes concernées par le reflux de l'agriculture, quatre pensent tout de même se développer grâce à l'agriculture.

En fait, deux éléments doivent particulièrement retenir l'attention.

D'une part, les conceptions optimistes du développement de la commune (c'est-à-dire tout au moins qu'on réussit encore à penser que

le développement est possible) sont liées à des sentiments plus diffus, tels que celui de la santé du village⁴. Lorsque la commune se maintient ou se développe, on est peu pessimiste (une commune sur vingt-cinq), alors que si la situation se dégrade, on devient très rapidement pessimiste et l'on pense le développement impossible (huit communes sur vingt-cinq). L'un des rares éléments qui semble déterminant parmi l'ensemble des données dont nous disposons est l'arrivée de populations nouvelles. Lorsque les maires la constatent, ils ne sont que 15 % à se montrer pessimistes, à penser que le développement est impossible, et ce même s'ils disent par ailleurs que cette population, dans une très large partie, n'est pas «dynamique», constituée pour l'essentiel de retraités qui reviennent au pays, d'étrangers ou de «marginiaux», etc. Par contre, quand aucune population nouvelle ne vient alimenter l'optimisme, le moral tombe au plus bas : les deux tiers des communes concernées pensent leur développement impossible.

D'autre part, on doit noter la prégnance du modèle d'économie agricole, la difficulté à inventer un autre modèle de développement.

Dans l'espace couizanol, deux types au moins de communes se présentent. Lorsque le pourcentage d'agriculteurs dans la population de la commune est inférieur à la moyenne, on a tendance à effectuer des choix plus diversifiés, les conceptions du développement local sont multiples. À l'inverse, lorsque le pourcentage d'agriculteurs dans la population est supérieur à la moyenne, on se dirige soit vers un développement grâce aux activités agricoles (huit communes sur dix-huit), soit vers un développement impossible (neuf communes sur dix-huit). Cela s'explique à notre sens par le fait, bien sûr, qu'on vit peut-être très bien dans ces communes, mais surtout par le fait que si l'agriculture est de manière générale en régression, l'on n'a pas d'autres ressources à mobiliser.

Plus précisément, pour reprendre H. A. Simon (1978), on sait que pour qu'il y ait innovation il faut qu'il y ait quête, c'est-à-dire d'abord insatisfaction quant à la situation présente et perception d'alternatives. Ensuite, il faut encore que l'individu estime ses chances de gain supérieures aux risques de perte. Ces conditions ne sont pas ici remplies et tout se passe comme si l'on préférerait ne pas prendre de risques, comme si l'on tentait de faire fonctionner encore des «programmes d'activités» qui jusqu'à présent avaient permis à ces communes de se développer ou de se maintenir. Le risque que comporte une telle démarche est avant tout celui d'un figement sur des positions

4. Que nous avons appréhendée grâce, d'une part, à l'avis des maires et, d'autre part, à la construction d'une échelle pouvant aller de moins trois (baisse de la population, des entreprises, des commerces) à plus quinze : présence d'investissements publics, d'emplois publics, rétention de la population, accroissement de la population, des entreprises etc.

défensives, sectaires, dès lors que l'on sentira menacé ce que l'on pense être la seule base de la vie locale.

Conclusion

On ne peut prétendre, à partir d'une esquisse comme celle que nous venons de faire, généraliser les observations effectuées. Néanmoins, deux points peuvent être retenus, qui demanderaient de plus amples analyses.

D'une part, les partis politiques comme modes de structuration du territoire ont perdu de leur efficacité. Quelles que soient les raisons qui commandent ce retrait, on se gardera bien de s'en réjouir ou de le regretter, parce que le choix du projet républicain ou de l'immédiateté démocratique est un débat éthique, qu'on ne saurait clore d'un trait de plume. Cependant, en l'absence de centres producteurs d'identités, c'est-à-dire aussi de savoir, on aboutit à des politiques du coup par coup. L'accroissement du nombre des structures dû aux lois de décentralisation encourage ce phénomène, la multiplication des instances intercommunales en témoigne.

Sans doute les villes importantes peuvent-elles tirer leur épingle du jeu. Là, effectivement, on assiste au sacre des notables pour qui la rhétorique semble suffire en guise d'identité. Pour les petites communes il n'en va pas de même nous semble-t-il. Cependant, petits ou grands, ces espaces présentent pour point commun d'être faits de situations d'interdépendance généralisée dans lesquelles les transactions concernent plus le particulier que le général.

C'est pour cette raison que l'on a parlé d'innovation manquée, parce que dans ces espaces non structurés ou mal structurés, trop concurrentiels souvent, aucun projet de quelque envergure spatiale ne peut voir le jour alors que les ressources locales sont trop faibles pour que l'action isolée soit efficace. La solution sans doute passerait par un fonctionnement institutionnel et politique différent, qui donnerait sa place à un partenariat véritable, c'est-à-dire plus égalitaire, entre les communes. Pour l'heure et pour les communes les plus petites, le temps n'est pas à l'innovation, il est à la tactique. Lorsque les informations, le savoir et le savoir-faire font défaut, lorsqu'on ne peut plus concevoir d'autres alternatives, on a tendance à se replier sur soi et, plutôt que d'innover, on tend à continuer d'agir en fonction de schémas préétablis, de programmes antérieurement valables. On est alors aux antipodes de l'innovation; la liberté des communes que l'on voulait promouvoir pour plus de responsabilité et d'initiative conduit en fin de compte au repli sur soi et à l'attentisme.

Bibliographie

- Chelini, J. 1976. «Le courant centriste», dans C. Debbasch, dir. *La Décentralisation pour la rénovation de l'État*. Paris, PUF : 47-55.
- Crozier, M. 1970. *La Société bloquée*. Paris, Seuil.
- Crozier, M. 1979. *On ne change pas la société par décret*. Paris, Grasset.
- Crozier, M. 1990. *État moderne, État modeste*. Paris, Seuil, 1990.
- Debray, R. 1989. *Que vive la République*. Paris, O. Jacob.
- Dulong, R. 1978. *Les Régions, l'État et la société locale*. Paris, PUF.
- Gil, D. 1990. *Alain : la République ou le matérialisme*. Paris, Méridiens-Klincksieck, 1990.
- Gilbert, C., et G. Saez. 1981. *L'État sans qualité*. Paris, PUF.
- Hegel, G.W.F. 1821. *Principes de la philosophie du droit*.
- Hicks, J. 1973 [1969]. *Une théorie de l'histoire économique*, Paris, Seuil.
- Kolm, S. C. 1986. *Philosophie de l'économie*. Paris, Seuil.
- Landowski, A. 1984. «De la crédibilité des représentations», *Procès*, 11/12.
- Lefort, C. 1986. *Essais sur le politique, XIX-XXe siècles*. Paris, Seuil.
- Locke, J. 1974 [1671]. *Première esquisse de l'essai philosophique concernant l'entendement humain*. Paris, Vrin.
- Longhui, C., et M. Quéré. 1991. «Les systèmes localisés de production et d'innovation : éléments d'analyse», dans R. Arena, L. Benzoni, J. de Bandt et P. M. Romani, dir. *Traité d'économie industrielle*. Paris, Economica.
- Marchand, A. 1990. «Le verbe et l'image de la ville : communication et espace productif», Toulouse, *Revue du LERASS*, no 20.
- Rocard, M. 1981. «La région, une idée neuve pour la gauche», *Pouvoirs*, 19.
- Rondin, J. 1983. *Le Sacre des notables*. Paris, Fayard.
- Rosanvallon, P. 1979. *Le Capitalisme utopique*. Paris, Seuil.
- Sainsolieu, R. 1970. *L'Identité au travail*. Paris, PFNSP.
- Savey, S., et D. Taverne. 1989. *Quelle politique pour le développement local ?* Montpellier, «Cahiers du DSTS», no 2.
- Savey, S., et D. Taverne, dir. 1990. *Revalorisation de l'espace et intercommunalité, l'exemple gangeois*. Montpellier, Cahiers du DSTS, 3.
- Simon, H. A. 1978. *Les Organisations*. Paris, Dunod.
- Smith, A. 1759. *Théorie des sentiments moraux*.
- Taverne, D., et al. 1990. *Communication urbaine et contreproductivité sociale*. Montpellier, Presses de l'université P.-Valéry.
- Trorrial, J. 1976. «Le gaullisme», dans C. Debbasch, dir. *La Décentralisation pour la rénovation de l'État*. Paris, PUF : 55-63.