

DÉMARCHES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN MILIEU RURAL : L'EXPÉRIENCE DU MÉNÉ (FRANCE) (1965-1986)

par P. HOUÉE*

Communication présentée au Colloque « Diversification des modèles de développement rural »
Paris 17-18 avril 1986

RÉSUMÉ

Dans des sociétés rurales, menacées de désintégration, des groupes d'acteurs locaux s'unissent, s'organisent, se prennent en main pour relever le défi du développement.

L'expérience du Mené (Bretagne Centrale) permet d'analyser comment une petite région a su se motiver, exprimer ses attentes, surmonter les lenteurs administratives, s'organiser et, aidée par l'état, devenir une expérience pilote d'auto-développement.

Cette expérience réussie montre comment les acteurs locaux doivent, à tout moment, combiner une démarche descendante faite d'interventions sectorielles et une démarche ascendante de développement global.

SUMMARY

In rural communities, threatened with desintegration, groups of local actors get together and organized themselves in order to take up the challenge of development.

The case of Mené (Center Brittany) shows how a small region has been able to get motivated, to express its expectations, to overcome the administrations slowness, to get organized and with the help of government become a pilot experiment of self-sustained development.

This very successfull experiment shows how local actors should always combine top-down with bottom-up actions of global development.

RESUMEN

En sociedades rurales amenazadas de desintegración, grupos de actores locales se unen, se organizan, asumen sus situaciones para llevar a cabo el desafío del desarrollo. La experimentación de Mené (Bretaña central) permite analizar como una pequena region ha sabido motivarse, expresar sus esperanzas, sobrepasar sus problemas de lentitud administrativa, organizarse, y, apoyada por el Estado, transformarse en una experimentación piloto de auto-desarrollo. Esta experimentación, su éxito, muestran como los actores locales deben, a todo momento, combinar un proceso descendiente hecho de intervenciones sectoriales, con un proceso ascendiente, de desarrollo global.

MOTS CLES : développement régional, groupe social, prise de décision, organisation professionnelle, organisme de développement, motivation, France.

Le développement local est un thème très en vogue actuellement, objet de nombreux colloques et articles de revues, de déclarations ministérielles et parfois de mesures financières au niveau de l'Etat et de la CEE. Ce thème vague et ambigu porte les réalités, les attentes et les significations les plus diverses. A titre provisoire, on retiendra la **définition** opérationnelle qu'en donne la DATAR (1984) : « le développement local se caractérise comme la mise en œuvre, le plus souvent mais pas exclusivement dans un cadre de coopération intercommunale, d'un projet global associant les aspects économiques, sociaux, culturels du développement. Généralement initié par des élus locaux, un processus de développement local s'élabore à partir d'une concertation large de l'ensemble des citoyens et des partenaires concernés et trouve sa traduction dans une maîtrise d'ouvrage commune ». Mais le

développement local se définit plus par l'originalité de sa démarche que par la délimitation d'un territoire donné.

Parmi plusieurs lectures pluridisciplinaires, un double mouvement, une double dialectique semble pouvoir éclairer la plupart des actions de développement local en milieu rural français :

- **un mouvement ascendant d'initiatives** locales porté par une dynamique sociale **endogène** qui doit recourir aux pouvoirs publics, aux dispositifs institutionnels pour se faire reconnaître, démontrer son efficacité, et **un mouvement descendant, exogène** de procédures et d'incitations des pouvoirs publics, des grandes organisations socio-professionnelles qui cherchent à susciter et à encadrer des initiatives locales pour réaliser leurs objectifs.

- **une démarche locale globale** qui doit composer avec les logiques sectorielles dominantes et des actions « verticales », spécialisées (économiques agricoles et non agricoles, sociales, culturelles, etc...) qui s'ouvrent progressivement à une perspective globale territoriale.

* INRA - Rennes. Station économie et sociologie rurales.
(1) DATAR, cité par GREFFE (X.) - Territoires en France. Paris Economica, 1984, p. 147.

C'est à la lumière de cette double dialectique de l'ascendant et du descendant, du global et du sectoriel que l'on voudrait analyser les différentes phases d'actions. (Figure 1) les articulations d'acteurs, en prenant appui sur l'expérience du Mené, qui constitue sans doute la référence la plus ancienne et la plus connue en ce domaine en France. (HOUÉE, 1985) (2).

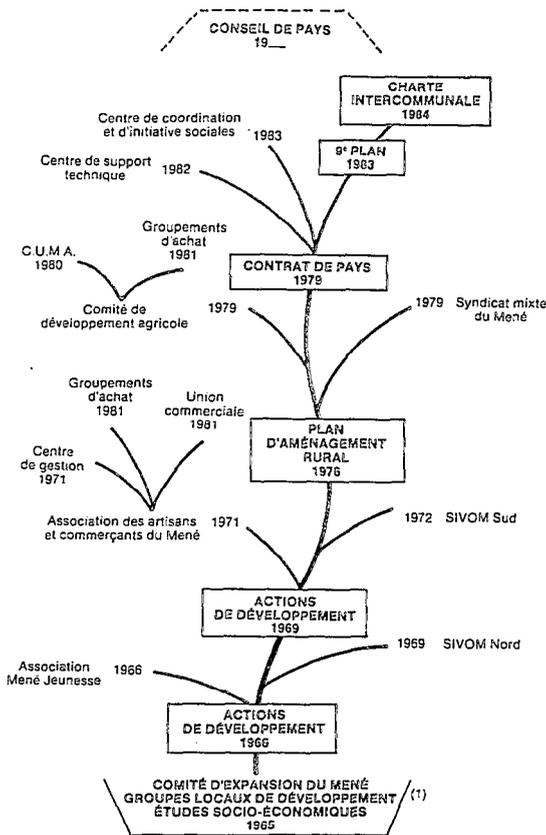


FIG. 1. — Histoire du développement local du Mené (BOUET J., 1985)

I — UNE ATTENTE GLOBALE SANS RÉPONSE APPROPRIÉE (1965-1969)

La plupart des actions de développement local résultent de l'initiative d'une administration spécialisée ou d'une organisation professionnelle, souvent agricole, qui déborde le cadre technique ou économique de ses débuts pour s'ouvrir aux problèmes d'aménagement et de développement d'une petite région déterminée.

Rien de tel dans le Mené, une petite zone relativement pauvre de la Bretagne centrale, à l'écart des axes de communication et des centres urbains, divisée en 13 découpages administratifs différents, répartis en une vingtaine de communes dont une seule dépasse les 3000 habitants. La population, qui a perdu 20 % de ses effectifs depuis la deuxième guerre mondiale, vit essentiellement (74,6 %) d'une agriculture de polyculture-élevage, que prolonge un réseau d'artisans, de commerçants et de services ruraux et sur laquelle se greffent quelques unités agro-

alimentaires encore fragiles. Mais, tout autour, la Bretagne bouge : les zones agricoles plus prospères se modernisent ; les villes se développent au détriment des campagnes ; le Mené va-t-il une fois de plus manquer le rendez-vous du progrès ?

Cette prise de conscience d'un déclin, d'un retard s'aggravant, a déclenché le grand mouvement populaire, au printemps et à l'été 1965, atteint toutes les communes et leurs élus, mobilise des milliers de personnes à la surprise générale. Tout est parti de la restitution d'une enquête-participation que j'avais pu réaliser dans mon pays natal, avec le concours d'étudiants et surtout de nombreux jeunes ruraux de la JAC et du CDJA. L'animation devient le miroir qui renvoie à la population une image globale où elle se reconnaît dans son originalité, dans les déformations que lui impose un changement subit ; un regard nouveau et critique est porté sur la réalité : le « on n'y peut rien » devient « il faut que ça change ». Les méthodes d'animation et d'organisation que nous avons dû improviser cherchent à provoquer le sursaut de la population, à inverser la résignation en vouloir-vivre fondamental capable de s'engager dans une démarche globale. Ce langage, volontiers unanimiste et parfois lyrique, s'adresse plus à l'affectivité, à l'imaginaire qu'à la rationalité : il s'agit de dépasser les clivages traditionnels, les rivalités de clochers, de professions ou des querelles partisans pour entrer pleinement dans la modernité, en des propositions vastes et vagues pour que chacun puisse y situer ses préoccupations et ses intérêts.

Nous n'avions aucun modèle de référence, une connaissance faible des procédures et des contraintes administratives. Toute la démarche vise alors à entraîner l'adhésion du maximum d'acteurs locaux à un plan global de développement et à obtenir de l'Etat un contrat de rattrapage afin de moderniser l'ensemble du Mené. Aucune localité, aucune activité n'ayant un poids suffisant pour créer les 1000 emplois nouveaux nécessaires au redressement démographique, l'avenir du Mené est attendu d'une combinaison harmonieuse entre :

- la rénovation de l'artisanat, du commerce et l'industrialisation de quelques entreprises locales ;
- la modernisation de l'agriculture dans un grand complexe de production et de transformation animale ;
- un tourisme bien aménagé et réparti, combiné avec une véritable animation socio-culturelle.

Cette démarche et ce projet, illustrés par des réalisations locales connues de tous, bénéficient de la sympathie de l'ensemble de la population et reçoivent surtout l'appui de nouvelles « forces vives » qui se reconnaissent dans ce langage moderniste. Les élus plus traditionnels, un moment surpris, adhèrent rapidement à ce courant jusqu'à en contrôler les rouages principaux : le Comité d'Expansion du Mené (CEM) créé en Août 1965 et ses groupes de travail rassemblent les uns et les autres dans un même effort de diagnostic et de prévision. Quant aux administrations et organisations départementales, leur attitude est faite de curiosité, parfois de bienveillance envers cette région pauvre et volontaire, mais aussi d'attentisme, de méfiance face à cette démarche insolite et globale qui bouscule leurs pratiques sectorielles.

(2) HOUÉE (P.) et alii. Le Mené, un pays qui se prend en main. CEM, 1985, 119 p.

Mais dans l'opinion, le désenchantement succède à l'enthousiasme : les rêves s'évanouissent faute de réalisations immédiates et spectaculaires ; la « **solution miracle** », « **la manne gouvernementale** » attendue de Paris et de Bruxelles n'arrive guère ou se perd dans le dédale des circuits administratifs. En décembre 1966, le Directeur de l'Aménagement Rural fait pourtant des promesses importantes, telles que le remboursement de l'ensemble du Mené ; mais il faut compter avec la lenteur de telles opérations, avec l'agacement de fonctionnaires départementaux bousculés par cette démarche insolite et par l'audience qu'elle reçoit dans leurs services centraux. Le Mené doit se contenter d'études ponctuelles, mais surtout de l'animation apportée par de nombreux chantiers de jeunes (1300 en 1968) qui lancent des micro-réalisations locales et contribuent au maintien d'une certaine confiance. Le CEM se restructure pour approfondir sa démarche globale et trouver les moyens de sa politique.

II — DU PROJET GLOBAL A LA COORDINATION D' ACTIONS SECTORIELLES (1969-1976)

Alors que le Mené semble voué à l'existence éphémère d'expériences locales manquant de la reconnaissance officielle, en 1969 il prend un nouveau départ, connaît durant plusieurs années une période de consolidation, d'approfondissement et de réalisation importantes. (Figure 2).

En 1969, la démarche ascendante et globale du Mené reçoit la caution de la politique de Rénovation Rurale suscitée par la DATAR, le soutien des leaders régionaux (CELIB) qui encouragent les comités de pays à travers la Bretagne. Le Mené sort de son isolement, devient une expérience-pilote de développement rural, reçoit des crédits interministériels qui lui permettent d'étoffer ses moyens d'animation et d'information, d'améliorer sa capacité d'expertise et d'entreprendre d'importants programmes d'aménagement. En même temps, le CEM s'ouvre aux représentants des catégories socio-professionnelles et de leurs organisations départementales qui y apportent leurs préoccupations sectorielles. Les commissions de travail donnent naissance à des structures spécialisées relativement autonomes, tandis que les élus se retrouvent dans les deux SIVOM : il y a un partage d'influence entre les responsables professionnels qui ont la charge de moderniser les activités économiques en liaison avec les organisations départementales et les élus locaux qui doivent moderniser le cadre de vie par la coordination des équipements collectifs et un aménagement rationnel du Mené. Quant aux actions sociales et culturelles, on les accepte dans la mesure où elles ne coûtent pas cher et autant que durent les subventions nationales.

Mais le temps de l'unanimité et de la participation populaire semble révolu au profit de l'efficacité sectorielle. Les ruraux traditionnels et leurs représentants, un moment

LES STRUCTURES DU MENÉ

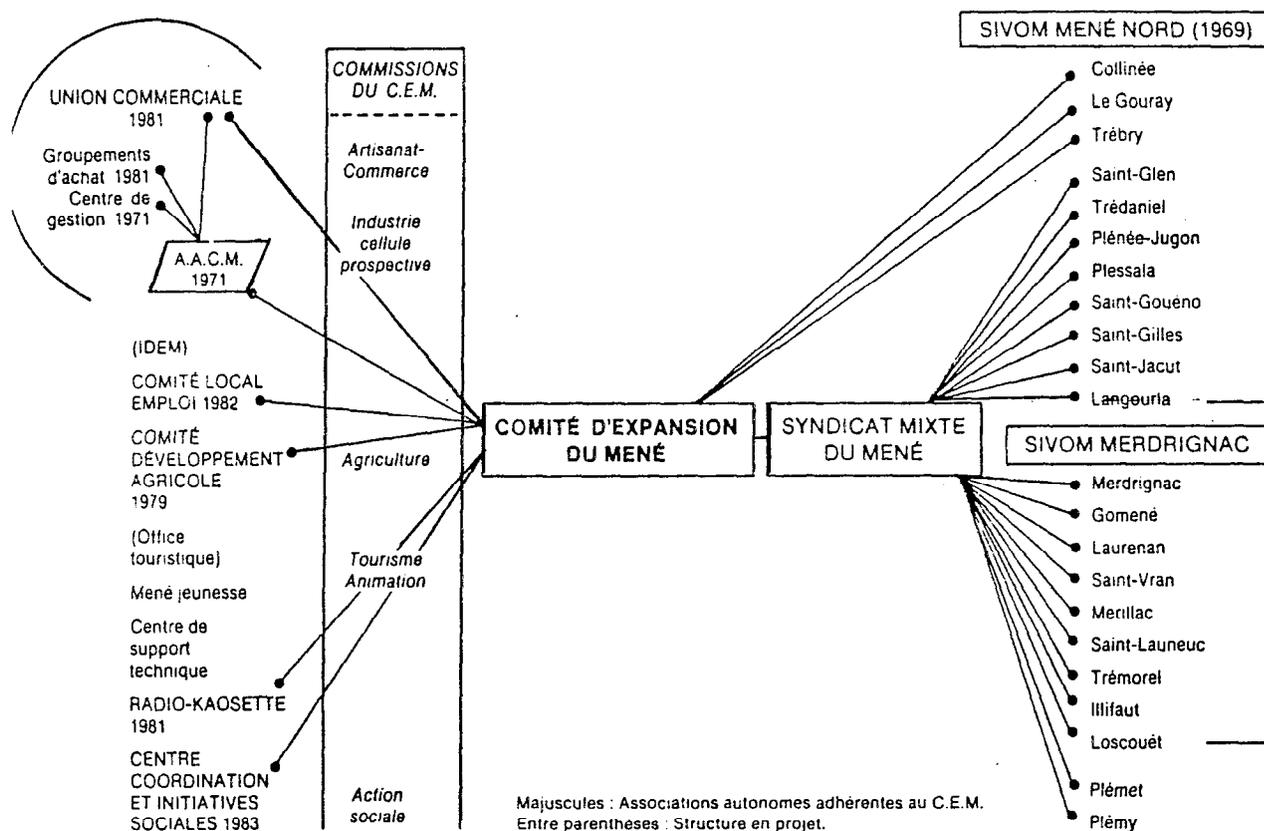


FIG. 2. — Les structures du Mené

entraînés par l'élan initial, se désintéressent d'une structure complexe qui n'est plus faite pour les écouter ; les agriculteurs les plus performants, les chefs d'entreprises en croissance négligent ce « Comité de palabre » car ils ont leurs propres réseaux spécialisés et leurs références plus attrayantes dans les régions voisines. Le mouvement du Mené rassemble avant tout des couches moyennes en quête de réussite économique et de promotion sociale : agriculteurs, artisans et commerçants, cadres, enseignants et intellectuels attachés à leurs pays et désireux de l'intégrer dans la société moderne.

Le Mené va-t-il diluer sa visée globale et sa quête d'auto-développement en différenciant ses objectifs et ses structures, pour mieux maîtriser les problèmes concrets et s'assurer la collaboration des instances spécialisées ? De 1973 à 1975, c'est à nouveau l'essoufflement. Le discours de développement global est pourtant maintenu avec force, satisfait les uns et les autres en masquant plus ou moins les rivalités entre les maires des communes importantes qui savent capter les crédits et les maires des communes qui « **suivent le mouvement** », entre les acteurs économiques qui profitent du progrès, de la notoriété du Mené et ceux qui n'ont pas ou ne peuvent plus « **prendre le train du progrès** ». Le CEM s'interroge sur son rôle, à mesure que se développent les SIVOM et les associations spécialisées ; manquant de relais locaux et d'assise populaire, il apparaît comme un service « para-administratif » plus à l'écoute des décideurs externes que des aspirations villageoises. Malgré tout, on ne peut oublier le passé chaleureux, la volonté de sauver le Mené, le besoin de lieux de concertation et de réflexion, l'attachement opiniâtre à une démarche globale éprouvée au long des années, et qui ne peut se satisfaire de la simple addition de réussites sectorielles relevant de décideurs externes.

III — LA RECONNAISSANCE ET LA MISE EN OEUVRE D'UN AUTO-DÉVELOPPEMENT (1976-1986)

Il faut la solidité d'un environnement local et la reconnaissance des pouvoirs établis pour qu'une dynamique de développement parvienne à maturité. Devant l'usure et les difficultés financières du CEM, le noyau des fondateurs se retrouve en juillet 1974, refuse d'abandonner le combat engagé depuis 10 ans, renouvelle le bureau et amorce une nouvelle étape. L'administration départementale accepte enfin la mise à l'étude d'un plan d'aménagement rural (PAR) envisagé dès 1967 à Paris, demandé officiellement en 1971 et constamment rappelé chaque année à des services départementaux qui refusent de légitimer ainsi une démarche globale. L'élaboration du PAR s'effectue dans un contexte difficile parfois conflictuel, entre les groupes du Mené qui veulent faire aboutir leur approche, leurs objectifs et leurs priorités, et certains membres de l'administration qui veulent conduire à leur guise une procédure qu'ils n'ont pas souhaitée. Cette élaboration exigeante oblige les participants du Mené à renforcer leur cohésion, à approfondir leurs objectifs et leurs propositions, à prouver la validité contestée de leur démarche ascendante. La « bataille du PAR » marque un tournant décisif, un point de non retour dans l'auto-développement du Mené. L'approbation rapide et unanime

du PAR par toutes les municipalités démontre que les acteurs locaux y retrouvent l'essentiel de leurs préoccupations, mais qu'il est temps de passer à leur traduction concrète.

L'idée d'un contrat de pays et d'un syndicat mixte est à plusieurs reprises avancée pour consolider la démarche du Mené. Tout se précipite lorsqu'en décembre 1978, l'autorité préfectorale propose aux communes d'approuver simultanément les conclusions du PAR, la candidature à un contrat de pays et les statuts d'un syndicat mixte qui doit regrouper les 2 SIVOM et 5 communes isolées. Ces statuts octroyés sont refusés, remplacés par d'autres qui assurent au syndicat le maximum de compétences et en font « **la structure officielle de représentation, de négociation et de réalisation du Mené dans l'effort de développement global qu'il poursuit depuis 1965** ». Syndicat Mixte et Comité d'Expansion se retrouvent en plusieurs commissions où se côtoient élus, responsables professionnels et associatifs, animateurs locaux et représentants des services départementaux pour élaborer et négocier avec la Région de Bretagne un contrat de pays qui apporte 3 MF de subventions et permet de réaliser un programme de 20 MF. Le Mené devient lieu d'expérimentation de nouvelles procédures qu'il accueille pour réaliser son projet. Deux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), d'un montant de 78 MF, assurent la rénovation de 1187 logements effectuée à 95 % par les artisans locaux. Deux opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) prolongent les travaux de remembrement qui s'achèvent. Le Mené élabore 7 des 13 zones d'environnement protégé (ZEP) mises à l'étude dans le département. Des lotissements, des zones d'activité, des équipements touristiques et socio-culturels se réalisent dans la plupart des localités. La gestion en commun du contrat de pays conduit les 19 communes associées à approfondir leur coopération, notamment par une grille de solidarité qui garantit les emprunts contractés par les communes pour l'équipement de zones d'activité. Le CEM a désormais assez de poids pour mobiliser l'opinion, conduire les négociations qui aboutissent à la reprise d'une entreprise qui va passer de 350 à 630 salariés, qui amènent une multinationale à revenir sur sa décision de fermer une usine.

La loi de planification décentralisée de juillet 1982 et la loi de décentralisation de janvier 1983 tombent comme un fruit mûr en cette petite région qui s'est forgée peu à peu les structures et les pratiques nécessaires à cette nouvelle répartition des pouvoirs. Les commissions du Mené se mobilisent à nouveau pour la préparation du 9^e Plan : leurs propositions seront ignorées de la Région, mais accueillies par le Département ; surtout tout cela est repris dans la charte intercommunale de développement et d'aménagement signée officiellement le 29 novembre 1985 par 21 communes, en présence du Secrétaire d'Etat à l'Aménagement Rural, après une visite remarquée du Président de la République. Vingt ans de combat tenace trouvent ainsi leur reconnaissance au plus haut niveau de l'Etat, au risque de faire du Mené le modèle d'un développement local réussi.

IV — UNE CROISSANCE ORGANIQUE PLUS QUE DES PROGRAMMES SUCCESSIFS

L'action du Mené est surtout remarquable par la permanence de sa **démarche globale**, articulée en quelques grands objectifs constamment rappelés. Beaucoup de petites régions rurales connaissent une évolution discontinue qui leur échappe, car elle est tributaire des subventions disponibles, des modes et des contraintes qui les régissent, des politiques sectorielles, des concurrences locales qui les conditionnent. Le Mené a connu lui aussi parfois ces tentations d'assistance et ces facilités de dépendance, mais la cohérence de son développement global est demeurée assez vigoureuse pour composer avec les objectifs plus spécialisés et locaux des structures nécessaires à sa réalisation ; sa volonté de développement endogène est assez enracinée dans une identité, un territoire pour capter les apports, accepter les directives successives du système englobant sans jamais s'y diluer.

Ici, rien d'une opération « parachutée » à partir d'une décision administrative, d'une action d'aménagement ou d'une reconversion économique. Tout est parti d'un réflexe de survie, du réveil surprenant d'un « **pays qui ne veut pas mourir** ». Parce qu'une population s'est reconnue dans un diagnostic global et évolutif, elle a pu exprimer son vouloir-vivre fondamental et accorder massivement sa confiance à certains des siens, chargés de traduire cet élan populaire en un plan global de modernisation, qui s'est progressivement organisé en quelques grands axes qui constituent la trame permanente de l'action du Mené :

— la stimulation et la maîtrise du **développement économique** par la croissance et plus encore la **mise en relation des activités** : la consolidation de l'agriculture par la restructuration foncière, l'installation du maximum de jeunes agriculteurs sur des exploitations moyennes diversifiées adoptant un modèle breton semi-intensif ; la modernisation des unités artisanales et commerciales par la formation, l'informatisation et la création de groupements d'achats ; l'essor des industries agro-alimentaires (1567 salariés) et la valorisation des ressources locales par l'ouverture aux biotechnologies.

— **l'aménagement du cadre de vie** par l'amélioration de l'habitat (OPAH prolongées par un programme local de l'habitat), des infrastructures de désenclavement (routes, gazoduc), des équipements scolaires, sanitaires et sociaux pour l'ensemble du Mené, la généralisation des opérations d'urbanisme et une coopération intercommunale très soutenue.

— **l'animation de la vie collective** pour rompre l'isolement et la résignation, se forger une identité, retrouver confiance en soi, assurer la participation et la solidarité des groupes sociaux. Cela se traduit par le développement du tourisme et des activités d'accueil, la coordination des services sociaux et para-médicaux au plus près des usagers, l'animation socio-culturelle, l'intensification de la formation et de l'information.

— **l'ouverture** à l'extérieur par des relations avec les autres Comités de pays, des essais de coopération décentralisée avec des groupes du Tiers-Monde, surtout par un

jumelage avec la ville de Rennes qui provoque maintenant une expérience inédite de tourisme-santé.

V — OPPOSITION OU COMPLÉMENTARITÉ DE DEUX DÉMARCHES

Il serait aisé d'opposer jusqu'à la caricature une démarche descendante faite d'interventions sectorielles et une démarche ascendante de développement global ; l'expérience du Mené démontre que les acteurs doivent recourir à l'une et à l'autre, que le développement local n'atteint sa maturité qu'en frayant son chemin dans les sinuosités de ces deux pratiques.

1) Dans la **phase d'émergence**, les initiatives de développement exogène et descendant sont faciles à repérer et connaissent souvent des résultats rapides mais limités. La majorité des 260 plans d'aménagement rural, des 372 contrats de pays, des parcs naturels et des diverses procédures contractuelles relèvent pour l'essentiel de ce type de démarche. L'Etat cherche à susciter et à consolider, à travers le territoire national, des pôles et des groupes moteurs capables d'entraîner à terme la majorité des forces sociales dans son effort de modernisation, d'intégration socio-économique au système dominant, accessoirement de trouver des solutions d'assistance pour les catégories sociales et les zones inaccessibles à la modernisation. Les politiques successives sont traduites par les Ministères et les grands Corps de l'Etat en directives, procédures, dotations financières, que les Services extérieurs s'emploient à adapter à la diversité des réalités locales, au prix de compléments et d'infléchissements concédés au pouvoir départemental et régional, dans la mesure où celui-ci s'affirme. Les grandes organisations professionnelles, les centrales syndicales, les fédérations d'associations s'alignent sur la même démarche avec d'autres moyens.

Mais cette impulsion descendante ne peut aboutir sans la **collaboration de relais locaux** (GREMION, 1976), sans la participation au moins formelle d'une frange de la population. L'autorité préfectorale et un leader influent (grand élu, dirigeant professionnel parfois) conviennent ensemble de la délimitation avant tout administrative de la zone d'action, arrêtent les orientations majeures du programme à retenir, les modalités d'intervention et la répartition des crédits disponibles. Il appartient ensuite au leader ainsi reconnu de s'assurer l'acquiescement des élus et des responsables locaux au prix de concessions mineures, la collaboration d'un groupe d'études pour élaborer les dossiers acceptables et introduire la rationalité demandée. La consultation et la concertation des acteurs locaux, l'information et la participation de la population demeurent limitées, souvent épisodiques et formelles : aux pouvoirs établis et aux circuits habituels de résoudre les problèmes et de gérer les affaires.

Moins précise est la démarche de **développement endogène**, telle que celle du Mené. Face aux carences du système local et de ses compromis, une stratégie militante s'emploie à mobiliser des réseaux de groupes informels, à agir sur les responsables et sur l'opinion pour favoriser la prise de conscience d'une situation problématique et l'urgence de solutions nouvelles, l'affirmation d'une identité et d'une détermination capables de mobiliser res-

sources et solidarités locales. Les groupes acteurs, souvent issus de ces nouvelles classes moyennes rurales situées au carrefour des relations urbaines et des appartenances rurales ou néo rurales, apportent de nouveaux modèles d'analyse de la réalité, de nouvelles modalités d'intervention. Ils relativisent les découpages administratifs, affectionnent les espaces d'action volontaire à géométrie variable, fréquentent plus les chargés d'étude des organismes interministériels et des administrations de mission que les fonctionnaires des services classiques.

L'affrontement fréquent entre les novateurs et les pouvoirs établis peut aboutir à l'exclusion des premiers ou au contraire à leur conquête progressive de la confiance et de l'autorité à mesure qu'ils démontrent leur efficacité ; assez souvent, des alliances provisoires ou plus solides s'établissent entre ces novateurs et les dirigeants progressistes, au gré des rapports de force et de la souplesse du système socio-politique local.

2) Toute dynamique sociale, pour durer, doit se **structurer dans ses forces et ses projets**. Dans les commissions de travail et les organismes de pilotage de l'action déclenchée, se rencontrent généralement les délégués des associations et activités sociales et culturelles, les représentants des organisations économiques, les élus des collectivités locales, les cadres des grandes administrations et institutions. Chaque groupe représente des intérêts et des idéologies, contrôle une zone d'influence, cherche à maîtriser une zone d'incertitude, a ses modes d'intervention locale, ses circuits d'accès aux centres d'information et de décision. Une démarche descendante privilégie les supports institutionnels autour de quelques responsables ayant un pouvoir politique ou économique reconnu : aux élus politiques le contrôle des structures de droit public (SIVOM, syndicat mixte) ; aux leaders économiques l'animation des organismes de concertation (Comités d'Expansion, associations 1901). La démarche endogène ascendante organise les réseaux d'appartenance en forces de propositions face aux pouvoirs institués ; elle favorise la création d'organismes spécialisés reliés entre eux par la participation à la même approche globale, par une articulation entre les adhésions verticales et les solidarités horizontales.

L'analyse stratégique des acteurs exige d'être complétée par l'analyse des projets qu'ils animent.

Quand l'initiative provient d'une institution extérieure ou d'une organisation spécialisée, celle-ci tente de faire partager ses objectifs par une base sociale aussi élargie que possible, au nom de l'intérêt général ; elle coordonne alors les diverses propositions des groupes de travail autour de sa propre rationalité ; mais cela va du simple exercice administratif légèrement amendé, à la participation effective mais bien encadrée.

Quand l'action s'inscrit dans une démarche plus endogène, les intérêts individuels et les préoccupations collectives, les temps de fusion « unanimiste et populiste » et les temps de différenciation sociale ou idéologique s'interpénètrent, se succèdent, se décantent peu à peu au gré des alliances, des créneaux et des procédures disponibles, ou se perdent dans l'impasse des contradictions ou le simple catalogue de revendications.

Dans les groupes de travail et les commissions spécialisées, les différents représentants locaux et les experts relevant d'organismes extérieurs tentent de rassembler les propositions en un projet cohérent et négociable, transformable en programmes opérationnels, ou au contraire se limitent à amender un programme arrêté ailleurs. De la capacité des acteurs locaux à faire converger des objectifs sectoriels en un plan global cohérent dépendent pour une large part leur pouvoir réel et leur créativité. Cet effort d'**auto-développement** doit lui-même s'intégrer dans les stratégies plus vastes des ensembles territoriaux que sont les départements, les régions, l'Etat : cela peut aller du simple alignement local à la négociation entre partenaires défendant leurs propres objectifs. Le même outil contractuel peut être utilisé de manière très différente selon le degré de compétence et de maîtrise acquis par les acteurs locaux : le même contrat de pays peut n'être qu'une formalité que l'on adapte pour obtenir des avantages financiers, ou au contraire un moyen que l'on s'approprie pour consolider une dynamique locale éprouvée.

3) Ces démarches de développement local connaissent des **évolutions et des résultats différents**. Ces initiatives connaissent l'érosion habituelle des mouvements sociaux (TOURAINÉ, 1973) : elles naissent dans la chaleur des débats, se consolident dans la reconnaissance institutionnelle, s'enkyloset dans les appareils et les compromis organisationnels.

Les actions qui émanent d'une **procédure administrative** sont faciles à baliser : la phase des différentes propositions provenant des groupes de travail, l'étape de l'approbation du document officiel, le temps de l'exécution des actions retenues. Certaines se limitent à quelques opérations parfois spectaculaires qui confortent la position de leurs promoteurs, d'autres ne sont qu'un saupoudrage de subventions ; mais les unes et les autres disparaissent avec les crédits qui les ont suscitées, faute d'avoir créé la dynamique sociale qui pouvait les enraciner.

A l'inverse, des **initiatives d'origine endogène** ne parviennent pas à traduire en opérations concrètes et durables la confiance suscitée ou la mobilisation populaire des débuts : l'action dégénère en une fermentation sans issue, en l'essoufflement d'une poignée de militants coupés de la masse, parfois à l'exaltation idéologique qui peut griser un moment, mais qui lasse et décourage.

Les initiatives de type exogène ou endogène aboutissent parfois à des organisations qui s'auto-entretiennent ou sont les simples relais des institutions locales, départementales, en l'absence d'une participation assez soutenue des forces locales : elles continuent de gérer les restes d'un élan refroidi, à moins que les provocations du changement ne viennent le raviver. Pourtant certaines structures font preuve d'un dynamisme et d'une efficacité durables, en adoptant constamment leurs objectifs aux changements internes et externes, en renouvelant leurs méthodes, leurs structures et leurs équipes dirigeantes, en saisissant les innovations et les opportunités qui s'offrent à elles sans pourtant s'y diluer, dans la fidélité à leur cohérence, à leur visée initiales.

Le Comité du Mené n'est que l'une des 700 structures de développement local qui foisonnent à travers la France dans une étonnante diversité. Nombreuses mais sans

grande efficacité sont les réalisations de type exogène ; plus rares mais fragiles demeurent les initiatives de type endogène et global tant qu'elles n'ont pas la reconnaissance des pouvoirs officiels. Dans des sociétés rurales menacées de désintégration par leur absorption dans le système dominant, des groupes acteurs locaux combinent les apports de l'une et l'autre démarches. Ils mettent à profit les failles, les retards et les contradictions nés de la complexité croissante de la société globale ; ils captent les modèles et les attentes de l'environnement ; ils puisent dans leur identité, leur culture et leur capacité d'articulation interne à la dimension de leurs ressources et de leurs aspirations, les énergies et les moyens nécessaires pour relever le défi. Ils parviennent ainsi à accroître leur pouvoir d'autonomie et de négociation, amorcent une démarche relativement originale et efficace, afin de résoudre à leur manière les problèmes qui s'imposent à eux. Tant que ces expériences se limitaient à quelques secteurs ruraux isolés, on pouvait y voir les soubresauts de collectivités agonisantes ou des rêveries militantes sans réelle efficacité. Quand le phénomène s'étend à de nombreuses zones rurales, rejoint des actions identiques en

milieu urbain, bénéficie de l'apport d'expériences du Tiers-Monde, faut-il y deviner l'une des formes de renouvellement de la société civile et de son rapport au pouvoir central ?

BIBLIOGRAPHIE

- BOUET J., 1985. — Pays du Mené : croissance du lieu habité. - Diplôme du Collège coopératif de Rennes, avril 1985. - 148 p.
- DATAR, cité par GREFFE (X.), 1984. — Territoires en France. - Paris : Economica.
- GREMION P., 1976. — Le pouvoir périphérique. - Paris : Seuil. - 478 p.
- HOUÉE P., et col, 1985. — Le Mené, un pays qui se prend en main. - CEM. - 119 p.