

CATEGORISATION DES AGENTS DE DEVELOPPEMENT A PARTIR DU CAS FRANÇAIS

Patrick SENAULT*

*Communication présentée au 1^o séminaire international sur les politiques de développement régional en méditerranée
le 17 - 18 - 19 nov. 1986 à Montpellier*

RESUME

Le développement de la société française, s'appuie sur un nombre important d'agents de développement dont les interventions sont très diverses et parfois même contradictoires.

Une typologie de ces agents, établie d'après le rôle qu'ils jouent, montre que ces rôles sont apparus progressivement depuis la seconde guerre mondiale : à une période de croissance dans le modèle de développement informateurs, puis la contestation de ces modèles fait apparaître des agents animateurs ; la perte de crédibilité de ce modèle exige des agents formateurs permettant une confrontation permanente entre des personnes et leur environnement ; enfin la critique du modèle de croissance met en valeur une fonction nouvelle : l'agent organisateur ayant une analyse globale de la situation.

Actuellement un nouveau profil se dessine : sera-t-il un agent d'intégration permettant d'apporter les appuis techniques utiles à la gestion de dossiers de plus en plus complexes ?

SUMMARY

Development of French society is based on a large number of development personnel whose contributions are very varied and sometimes contradictory.

A typology of these agents drawn up according to the roles that they play shows that such roles have emerged progressively since the Second World War. A period of belief in the growth model corresponds to informant agents, then the objection to these models rises up the leader agents ; the loss of credibility in this model requires training personnel enabling permanent confrontation between farmers and their environments ; subsequently, criticism of the growth model reveals a new function, the organizing agent making a global analysis of the situation.

A new profile is emerging today : will it be an integration agent enabling the application of technical support which can be used in the management of more and more complex cases ?

RESUMEN

El desarrollo de la sociedad francesa se apoya sobre una gran cantidad de agentes de desarrollo, cuyas intervenciones son muy diversas y hasta contradictorias ciertas veces.

Una tipología de estos agentes, establecida según el papel que desempeñan, muestra que estos papeles han aparecido progresivamente desde la segunda guerra mundial. Un periodo de creencias en un modelo de crecimiento económico, corresponde a agentes de desarrollo encargados de la información ; enseguida, la impugnación de aquellos modelos hace aparecer agentes encargados de la animación ; la pérdida de credibilidad de estos modelos exige agentes encargados de la capacitación, que permiten una confrontación permanente entre las personas y su medio ambiente. En suma la crítica del modelo de crecimiento económico valoriza una nueva función : la del agente encargado de la organización, que dispone de un análisis global de la situación.

Actualmente, se dibuja un nuevo esquema : nos podemos preguntar si se trata o no de un agente de integración, que ofrece los apoyos técnicos necesarios para la gestión de problemas de más en más complejos ?

MOTS CLES : Développement rural - Animation rurale - Animateur - France

* CUCES - UNIVERSITES - Mission d'Appui aux Régions P.I.M. - 250, Av. de Muret 31000 Toulouse.

Quel secteur d'activité pourrait prétendre actuellement, en France, ne pas disposer d'agent de développement ? Il en existe de toutes sortes : pour l'agriculture, le tourisme, les quartiers urbains, les associations de pays, l'industrie et même pour la formation continue des adultes... La pléthore est source de confusion, quand le même titre est revendiqué par des techniciens aux interventions et aux rôles différents, parfois même contradictoires ou rivaux.

Sans prétendre ici établir une typologie rigoureuse, nous proposons de distinguer en 4 catégories les agents de développement, selon qu'ils jouent principalement un rôle d'**informateur**, d'**animateur**, de **formateur** ou d'**organisateur**.

La coexistence entre ces 4 catégories constitue le paysage français actuel. Chacune est apparue progressivement au cours de 4 périodes successives de **croissance**, de **contestation**, de **doute**, puis de **critique** de la pertinence du modèle de croissance adopté, au sortir de la seconde guerre mondiale, pour le développement de la société française.

I — LA CROYANCE DANS LE MODELE DE CROISSANCE (1950-1965).

Après une période de reconstruction, la France des années 1950-1965 amorce un formidable mouvement de modernisation. Dans tous les secteurs d'activités l'adoption du progrès technique doit permettre d'affronter la compétition économique, particulièrement en Europe.

Pour réaliser rationnellement l'objectif, une sorte de division du travail est mise en place. Des centres de conception sont relayés par des instituts techniques spécialisés qui fournissent aux organismes de diffusion les ratios et les modèles à enseigner sur les terrains. (J.P. DARRE, 1984).

Ceci nécessite l'intervention de corps de conseillers diffuseurs des normes de la modernité. Ces derniers, souvent convaincus du bien-fondé de leur mission, prêchent un credo technique en direction des utilisateurs selon une pédagogie de la conviction.

Approche sectorielle et spécialisée des problèmes, imposition de solutions justifiées par des corps de connaissances constituées en dehors des utilisateurs, organisation descendante de l'offre d'appui technique, ... caractérisent le type d'intervention de ces **agents de développement informateurs**.

On espère du processus qu'il augmente l'efficacité des unités de production qui auront su adopter les résultats de la recherche pour progresser. Mais les résultats obtenus s'accompagnent de phénomènes de sélection au sein de la clientèle des agents informateurs.

Dans l'agriculture, par exemple, on déplore la "coupure" entre la fraction des exploitants qui cherchent à se moderniser et la majorité des paysans qui semblent peu attirés par les programmes d'action des organisations professionnelles.

La distinction s'établit entre les "entrepreneurs de pointe", usagers des structures de développement, les "adoptants occasionnels" ou les imitateurs maladroits et les "réfractaires", ceux qui n'ont rien à dire, qui ne "formulent pas de demande". Le décret du 4 octobre 1966, portant création du développement agricole ne remédie pas à la situation.

A l'issue de cette période, l'effet de développement qualitatif que l'on attend de la répartition des bénéfices quantitatifs de la croissance n'est pas suffisamment évident. Aussi, des formes de résistance et de contestation du modèle apparaissent vers les années 1965.

II — LA CONTESTATION DU MODELE DE CROISSANCE (1965-1975).

La désertification de l'espace rural, une urbanisation mal maîtrisée, la parcellisation outrancière du travail industriel, les gaspillages de la société de consommation, constituent les arguments des opposants au modèle de croissance. Cette opposition ne critique généralement pas la nécessité de la croissance. Elle en dénonce plutôt les effets.

A côté de formes militantes de contestation des pouvoirs (Comité de Guéret, mouvement de libération de la femme, révolte étudiante...), la politique d'aménagement du territoire procure des opportunités intéressantes pour tester çà et là des formes d'animation du développement. Les plans d'aménagement rural (PAR-1970) du Ministère de l'Agriculture dépassent dans certains cas la simple concertation formelle entre l'administration et les élus locaux, pour aboutir à des dispositifs de participation réelle de la population. La procédure des **contrats de pays** (1975), mise en place avec la DATAR, constitue pour certaines zones le creuset où s'élaborent lentement des conceptions du développement local qui apparaissent avec force 10 ans plus tard.

Dans l'Education nationale des groupements d'établissements scolaires (GRETA 1972) sont pourvus d'animateurs de formation continue (AFC), pour prendre en compte les besoins des publics environnants.

Les Ministères de la Jeunesse et des Sports et des Affaires Sociales créent par décret du 28 juin 1979 le diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation (DEFA).

Ainsi, parallèlement à l'ensemble bien structuré des réseaux de diffusion technique créés pendant la décennie précédente (M. BOULET et col, 1975) mettent en place des expériences d'animation et de sensibilisation.

Face à l'agent informateur, apparaît, en quelque sorte dialectiquement, l'agent animateur. Leurs rapports sont conflictuels car leurs missions sont antagonistes. Le premier participe de l'encadrement des activités à partir d'objectifs définis loin des utilisateurs. Le second prône la prise en compte des besoins de la base pour organiser des réponses à partir de cela. L'un est fondé par une approche spécialisée et sectorielle du produit. L'autre est au service du producteur, appréhendé avec l'ensemble de ses composantes personnelles, sociales et culturelles.

Cependant, bien des essais d'animation n'aboutissent pas, au-delà d'une sensibilisation initiale, au traitement concret des préoccupations recensées.

A la décharge des agents/animateurs, il faut souligner la difficulté de réussir avec des moyens faibles, des opérations mobilisant un grand nombre de personnes malgré le scepticisme de la part d'environnements institutionnels puissants.

Mais les démarches mises en oeuvre reposent aussi trop largement sur une conception angélique (au sens rogerien*) du changement.

En effet, face à un développement décrété en dehors des intéressés, perfectionnant une offre extérieure aux individus, il ne suffit pas de prôner à contrario un développement émanant uniquement de l'ensemble des désirs d'une population. A ne pas prendre les moyens de préparer une base hétérogène productrice de demandes, à négocier avec des secteurs homogènes très bien organisés et détenteurs de moyens de réalisation, l'agent animateur ne permet pas la concrétisation des souhaits en des processus de changement maîtrisés.

Son rôle de "facilitateur" des relations humaines, peut même conduire, à la limite, à un enfermement "psycho-sociologique" des acteurs. Centrés sur l'analyse "ici et maintenant" de leur groupe, ces derniers négligent alors l'importance des déterminations institutionnelles externes. Et, sauf à les critiquer idéologiquement, ils ne prennent pas le temps d'en comprendre les fonctionnements, afin d'établir les conditions d'un dialogue moins inégalitaire avec elles.

Vers la fin de cette période, la soudaineté des difficultés attribuées au premier choc pétrolier de 1973, ébranlent les certitudes acquises au cours des "trente dernières glorieuses". La crise menace. On l'espère passagère. Mais, avec la montée du chômage, le doute s'installe après le second choc de 1978.

Le modèle de croissance pour ou contre lequel on se battait perd de sa crédibilité.

(*) Carl ROGERS : thérapeute américain, tenant de la non-directivité.

III — LA PERTE DE CREDIBILITE DU MODELE DE CROISSANCE (1975-1982).

En un temps très court, des pans entiers de l'activité industrielle s'écroulent. Des contrées vastes qui ont connu l'opulence sont condamnées. La crise n'est plus réservée aux zones fragiles et aux espaces difficiles. Elle gagne les régions du textile, de la sidérurgie, des chantiers navals... Ses effets ne sont pas conjoncturels et restreints. Ils affectent l'ensemble des structures économiques, sociales et culturelles de territoires importants.

Confusément, on ressent que l'ensemble des mesures de redéploiement et de reconversion prises jusqu'à présent par l'"Etat-Providence" ne suffisent plus pour réduire l'ampleur du sinistre qui s'étend, de zones en zones, à l'ensemble du pays.

L'incapacité d'intervenir nationalement sur tous les fronts, la "sortie du tunnel" que les analyses macro-économiques n'arrivent pas à discerner laissent du champ libre pour le "local" et le "micro" (J. AROCENA, 1986).

Dans le foisonnement des initiatives pour l'emploi, des "pédagogies du changement" (M. ALLEFRESDE, 1985) sont expérimentées. Elles explorent avec des populations leurs propres ressources et elles étudient localement des solutions à partir de démarches de formation.

Des travaux sur l'Ardèche (Centre d'Etudes et de Formation Rurales Appliquées - CEFRA, 1977) fournissent les bases des méthodologies de la Formation-Développement dont A. BOUTTIN (1983) rend compte. Le concours de fonds européens en permet l'extension à plusieurs régions de France : Haute Loire, Pyrénées, Vosges, Tarn et Aveyron..., et d'Europe : Irlande, Italie, Grande Bretagne... (GERARDMER, 1985).

Schématiquement, ces programmes pour le **développement endogène** partent de la prise en compte de l'ensemble du potentiel d'un territoire, dont son capital humain. La formation a pour rôle d'aider à l'émergence et à l'accompagnement des projets émanant de la population (M. CAZARRE, 1986).

A partir des demandes formulées au niveau des terrains, de leur explicitation avec et par les demandeurs, des réponses-formations sont organisées pour faciliter la réalisation des objectifs réfléchis et mis en oeuvre par les stagiaires dans les contextes qui sont les leurs.

L'agent formateur qui participe à ce dispositif n'est plus comme précédemment le simple miroir des motivations des individus. Il organise, à travers la formation ; une sorte de **confrontation permanente entre des personnes et leur environnement immédiat ou plus lointain.**

Cette perspective "éco-logique" est mal perçue par les institutions sectorielles y compris par les appareils de formation. Hostiles, indifférents, marginalement associés, ils cernent mal cette espèce de **pilotage éducatif** du développement.

En effet, répondre aux demandes des publics conduit à des approches globales et transverses peu en rapport avec les disciplines spécialisées des enseignants. Les catalogues d'offre de stages sont inopérants vis-à-vis des préoccupations dont l'agent formateur se fait le supporteur, voire le défenseur farouche. L'obligation de mobiliser différemment, presque à l'envers, leur potentiel d'intervention est accepté temporairement par les organismes pour capter les financements attribués à la formation-développement. Mais, dans la plupart des cas, ils ne sont pas, à l'issue de l'expérience, les plus chauds partisans de sa poursuite.

La montée politique de la gauche pendant ces années, l'ampleur d'un mouvement pour le développement local que les Etats Généraux des Pays (Mâcon, 1982) révèlent, préparent dans certaines régions la prise en compte de ces expériences et d'autres, pour "inventer les nouveaux modèles du développement économique".

IV — LA CRITIQUE DU MODELE DE CROISSANCE (1982-1986).

Il peut être abusif pour cette période proche d'affirmer qu'elle correspond majoritairement à une époque de critique générale du modèle de croissance.

Trois interprétations de la crise, plutôt, se côtoient, selon F. PLASSARD (1985) :

- Certains pensent retrouver des conditions d'**accumulation** par la conquête des marchés que vont ouvrir les technologies du futur. Le développement local n'est pas pour eux un moyen pertinent d'intervention pour relever les défis du quaternaire. Au mieux, il constitue un élément de régulation des tensions sociales que la violence de l'économie mondiale provoque.

- D'autres ont perdu tout espoir. A la recherche d'espaces encore protégés, hors des bouleversements, ils préconisent le repli **autarcique**.

- Les derniers ont une attitude plus dynamique. Sur le chemin des mutations vers une nouvelle économie, ils inventent des formes originales d'**articulation** entre les logiques des filières et celles des approches horizontales. A partir du local, s'établit une négociation fréquente sur les complémentarités à créer entre l'endogène et l'exogène, utiles à la fois pour l'un et pour l'autre.

La recherche majeure dans cette période porte sur les synergies à trouver pour fonder concrètement un développement différent de celui promis par les tenants du centralisme redistributif et éloigné des mirages des

consensualismes localistes. Co-partenariat, contractualisation sont les sésames de ces années. Les missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle l'attestent, ainsi que les lois de décentralisation de compétences de l'Etat (1983), en partie également (G. GONTCHAROFF, 1987).

Dans des Régions, sont mises en place des procédures pour le développement micro-régional.

Dans ce cadre, les agents recrutés, en nombre important, remplissent une fonction nouvelle auprès des collectivités locales. Tantôt formateurs, tantôt animateurs, tantôt spécialistes, ils doivent **organiser** les forces d'un territoire autour d'objectifs aboutissant à un programme d'aménagement et de développement de l'espace.

Idéalement, ces **agents organisateurs** doivent permettre à l'ensemble des acteurs d'avoir une **analyse globale** de leur région, de définir des priorités d'action, de saisir les opportunités extérieures d'une économie ouverte et surtout d'aider à la mise en place des systèmes d'organisation nécessaires pour tout cela.

Mais les élus, responsables de chartes, de pays d'accueil, de contrats station-vallée,... sont-ils suffisamment préparés à l'intercommunalité contractuelle ?

Les structures administratives peuvent-elles dépasser leurs propres contraintes règlementaires pour adapter leurs interventions à la particularité des programmes locaux ?

Les organismes socio-économiques ne vivent-ils pas comme une concurrence la prétention d'organiser des projets un peu à côté des services spécialisés qu'ils rendent ?

Les Conseils Régionaux qui ont lancé ces dispositifs, ne sont-ils pas tentés d'en évaluer l'efficacité en se fondant principalement sur des critères de mesure de la rentabilité économique de l'investissement ?

Les questions de la formation préparatoire à ce nouveau métier (P. SENAULT, 1985), du statut des agents, des systèmes ressources en appui à ses activités, des lieux d'échanges indispensables... ne sont-elles pas trop rarement traitées ?

Que deviendra la fonction de l'agent organisateur, très liée à une décentralisation récente en pleine période de mutation ? Comment évolueront les autres catégories qui constituent le paysage bigarré que des pays nous envient pour l'opulence qu'il supposerait.

C'est aussi difficile à dire que de savoir quel pourrait être le prochain type d'agent. Néanmoins, l'importance attachée par les Communautés Economiques Européennes (CEE) à la notion d'intégration, condition du financement de programmes d'aide au développement des régions, paraît fournir quelques indications pour esquisser la silhouette d'un éventuel futur agent.

V — VERS UN NOUVEL AGENT... D'INTEGRATION (1986-1992) ?

Depuis quelques années, la CEE fait état de la nécessité de mieux coordonner l'intervention des fonds structurels pour l'agriculture, le développement régional et l'emploi. En effet, il devient délicat d'admettre qu'une demande de concours, par exemple, pour l'aménagement d'une voirie rurale, éligible au titre du Fonds Régional, puisse créer des effets positifs de développement sur l'espace considéré et entraîner également des effets négatifs, pour la CEE, par la mobilisation des fonds de garantie agricole, consécutive à la production de denrées excédentaires implantées à la suite de la nouvelle infrastructure.

La réduction d'aberrations économiques de ce genre conduit à établir des filtres pour trier dans l'ensemble des projets, ceux présentant le moins d'effets pervers. Le moyen du programme intégré fournit la possibilité de définir des règles du jeu visant à les restreindre.

Dans cette optique, les Programmes Intégrés Méditerranéens (P.I.M), représentent, compte-tenu de l'ampleur des financements, une étape significative vers la recherche d'une plus grande cohérence dans la mobilisation des fonds communautaires (S. GAUDENZI, 1987).

De plus, ils instituent un dispositif nouveau de suivi (Comité) appuyé sur un instrument de mesure permanent des effets obtenus (le **monitorage**).

L'espèce de **management partenarial** (Etat/Région/CEE) imposé par le règlement P.I.M ne va pas sans heurt. Chacun des contractants n'est pas prêt à limiter d'emblée ses prérogatives, ni à risquer de voir discuter, ses modes de fonctionnement, notamment ceux dépendant de ses propres règles administratives.

Le débat, délicat entre la rigueur indispensable pour gérer administrativement un dossier et la souplesse nécessaire pour la réussite d'un projet, ne demande-t-il pas des lieux de concentration approfondie, et, éventuellement, des agents capables d'apporter les appuis techniques utiles ?

En France, en Italie et en Grèce, des Missions d'Appui aux Régions P.I.M ont été mises en place pour fournir des éléments de réflexion sur cette question. Elles doivent tester l'hypothèse de la pertinence de former un nouveau type d'agent d'intégration (L. BERROCAL, C. DUTRY, 1985).

Celui-ci apporte à des dispositifs associant décideurs, experts et acteurs, les données permettant les complémentarités indispensables entre des demandes sectorielles et des approches globales, entre des niveaux locaux et supra-locaux afin d'aboutir à la définition de projets de développement intégré.

En France, l'intérêt pour cet agent d'intégration n'est pas considérable, actuellement. Comme pour l'apparition des agents décrits précédemment, il faut vraisemblablement attendre que la situation générale de l'économie le rende plus crédible. Quelques signes plaident en faveur de cette probabilité.

La crise, bien installée, montre la peine qu'ont les niveaux centraux d'en contrôler les effets. L'appel à la mobilisation sociale, le recours aux champions de l'aventure entrepreneuriale, l'acceptation de l'économie souterraine constituent des indicateurs de l'incapacité d'agir aisément depuis "les centres" sur des solutions de sortie aux difficultés.

La gestion administrative de l'économie qui était supportable en période de croissance, devient contestable, quand les résultats de son exercice ne sont guère positifs. Doit-on pour autant souhaiter, comme A. TOURAINE (1982), la fin de "l'Etat administratif", au profit de l'Etat programmeur ? Dans sa perspective, le contrôle du jeu des acteurs par l'autorité centrale s'atténuerait au bénéfice d'une conception de l'exercice du pouvoir comme moyen de rendre cohérent, d'intégrer l'ensemble des possibilités existantes au carrefour des dynamiques sociales et de leurs environnements.

D'une autre façon, un récent rapport au Ministre des Affaires Sociales (R. DALLE - J. BOUNINE, 1986) "pour développer l'emploi", dénonce "la croissance exponentielle des complexités réglementaires" et recommande de "mettre le changement à l'épreuve de l'expérimentation sociale" et que l'Etat "tolère plus d'espaces de libertés".

Y aura-t-il de nouveaux agents pour accompagner cette évolution d'ici... 1992 ?

BIBLIOGRAPHIE

- ALLEFRESDE M., 1985. — La contribution de la formation au développement des zones rurales déprimées. — In : Education Permanente, N° 77 mars 1985.
- AROCENA J., 1986. — Le développement par l'initiative locale. — Le cas français. — Paris : l'Harmattan.
- BERROCAL L., DUTRY C., 1985. — Etude de faisabilité pour la formation d'agents de développement dans les régions des pays concernés par les P.I.M. — Bruxelles : Université Libre de Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes.
- BOULET M., COUDRAY L., COUTENET J., 1975. — Milieu rural et formation permanente. — Paris : ESF.
- BOUTTIN A., 1983. — Formation et développement. — Bruxelles : Mardaga.
- CAZARRE M. — La formation développement facteur de maintien et de création d'activités et d'emploi,

- Interfor. — In : Bulletin régional d'information de Midi-Pyrénées, N° 37.
- DALLE F., BOUNINE J., 1986. — Pour développer l'emploi. — Rapport au Ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi.
- DARRE J.P., 1984. — La réflexion collective vaut-elle mieux qu'un bon encadrement. — In : pour, N° 93, janvier-février.
- MACON, ETATS GENERAUX DES PAYS. 11 et 12 juin 1982, Actes. — Correspondance Municipale, N° 231.
- PLASSARD F., 1985. — Vers des contenus nouveaux donnés au mot développement local, suivant les manifestations (et les interprétations) différentes de la crise. Actes, Gérardmer 16,17,18 oct. 1985.— Nancy : Cuces universités.
- SENAULT P., 1985. — Formation des agents de développement, présentation du schéma de 2 stages et résultats. — Actes, Gérardmer 16,17,18 oct. 1985. — Nancy : Cuces universités.
- GAUDENZI S., 1987. — Le développement des régions méditerranéennes et les programmes communautaires. Communication au séminaire : les politiques de développement régional en méditerranée 17,18,19 nov. 1986 Montpellier. — Syros (à paraître).
- GONTCHAROFF G., 1987. — La décentralisation à la française. Communication au séminaire : les politiques de développement régional en méditerranée 17,18,19 nov. 1986 Montpellier. — Syros (à paraître).
- TOURAINÉ A., 1982. — La fin de l'état administratif. — In : Pour, N° 83/84, mai-juin 1982.