



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

---

## Quinze ans d'aménagement rural dans un département de faible densité : bilan pour la Haute-Saône

M.-F. Roch-Colomb, D. Sevestre

### Résumé

En Haute-Saône, plus de la moitié de la surface a été couverte de PAR ; les résultats les plus apparents sont les réalisations concrètes: des actions traditionnelles assurent le rattrapage des zones rurales en services, équipement, information, animation ; des actions expérimentales permettent aux pouvoirs publics de tester les changements qu'ils souhaitent impulser dans leur mode d'intervention et assurent aux locaux de nouvelles possibilités pour s'adapter aux transformations de la société. La politique d'aménagement a d'autres résultats moins visibles : nouvelles relations dans le tissu socio-économique local, apport de la méthode de réflexion et de travail en groupe pour la petite région. C'est une source de revitalisation des structures et des institutions locales et une source de dynamisation de ses différents responsables.

### Abstract

In the Haute-Saône department, more than half the area has been included in rural planning packages (plans d'aménagement rural). The clearest effects are concrete achievements of a traditional nature improving facilities and services (infrastructure, information, social activities) in more backwards zones. New forms of change can also be tested by public bodies which give local people new adjustment possibilities. Some results are less visible : new intra-society social and economic linkages ; new ways of thinking and working together ; reactivation of institutions and people.

---

### Citer ce document / Cite this document :

Roch-Colomb M.-F., Sevestre D. Quinze ans d'aménagement rural dans un département de faible densité : bilan pour la Haute-Saône. In: Économie rurale. N°168, 1985. pp. 15-20;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1985.3171>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1985\\_num\\_168\\_1\\_3171](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1985_num_168_1_3171)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

**QUINZE ANS D'AMÉNAGEMENT RURAL  
DANS UN DÉPARTEMENT DE FAIBLE DENSITÉ  
BILAN POUR LA HAUTE-SAONE**

**Marie-Françoise ROCH-COLOMB\* - Dominique SEVESTRE\*\***

**Résumé :**

En Haute-Saône, plus de la moitié de la surface a été couverte de PAR ; les résultats les plus apparents sont les réalisations concrètes : des actions traditionnelles assurent le rattrapage des zones rurales en services, équipement, information, animation ; des actions expérimentales permettent aux pouvoirs publics de tester les changements qu'ils souhaitent impulser dans leur mode d'intervention et assurent aux locaux de nouvelles possibilités pour s'adapter aux transformations de la société. La politique d'aménagement a d'autres résultats moins visibles : nouvelles relations dans le tissu socio-économique local, apport de la méthode de réflexion et de travail en groupe pour la petite région. C'est une source de revitalisation des structures et des institutions locales et une source de dynamisation de ses différents responsables.

**Summary :**

**COUNTRY PLANNING IN A LOW DENSITY ZONE  
THE EXPERIENCE IN HAUTE-SAONE AFTER 15 YEARS**

In the Haute-Saône department, more than half the area has been included in rural planning packages (plans d'aménagement rural). The clearest effects are concrete achievements of a traditional nature improving facilities and services (infrastructure, information, social activities) in more backwards zones. New forms of change can also be tested by public bodies which give local people new adjustment possibilities. Some results are less visible : new intra-society social and economic linkages ; new ways of thinking and working together ; reactivation of institutions and people.

Département profondément rural de 232.000 habitants (RGP 1982) avec un chef-lieu de 18.000 habitants, Vesoul, et de nombreuses petites communes (1) dont plus de la moitié ont moins de 200 habitants, une densité totale de 43 hab./km<sup>2</sup>, la Haute-Saône a été un des premiers terrains d'expérimentation des Plans d'Aménagement Rural (PAR). Dès 1967, trois Secteurs d'Aménagement Rural (SAR) ont été lancés. De 1970 à 1984, 7 PAR ont été suivis de 7 contrats de pays, touchant des zones profondément rurales de 1 à 4 cantons. Ceux-ci ont bénéficié de moyens financiers particuliers (crédits d'études spécifiques du Ministère de l'Agriculture, de l'Établissement Public Régional, fonds spéciaux FAR, FIAT, FEOGA, OGAF, FIDAR ; les associations et syndicats de pays ont favorisé la mobilisation des crédits non réservés aux PAR), et de moyens humains supplémentaires (3 chargés d'études pour élaborer les PAR, 6 animateurs pour mettre en forme les projets et suivre les réalisations).

Le résultat de cette politique des PAR c'est, en 1983 : 54 % de la surface du département couverte ; 32 % de sa population ; 53 % des communes et 14 cantons touchés sur 29.

On peut se demander pourquoi cette précocité dans la mise en place de cette politique ; cet engouement que la grande diffusion de la procédure semble impliquer, et la remarquable concertation entre les élus et l'administration, sans même un recours à un dynamisme à la base ? Puis on peut tenter de savoir quel a été l'impact de

cette politique en Haute-Saône. Même si ces moyens sont modiques comparés aux coûts des équipements routiers par exemple, n'ont-ils pas favorisé, et comment, les cantons qui en sont bénéficiaires ?

Deux personnes à la DDA, parmi les animateurs et chargés d'études, ont tenté de répondre à ces questions, l'une à partir des projets, de l'animation des groupes locaux du Pays des Sept Rivières (Sevestre, 1983) ; l'autre à partir d'une réflexion sur l'ensemble des procédures d'aménagement rural qui ont eu lieu dans le département en s'attachant particulièrement au PAR de Jussey-Vitrey Combeaufontaine (Roch, 1983).

L'analyse de ces deux expériences professionnelles permet d'éclairer les partenaires, les acteurs locaux ou administratifs, ainsi que tous ceux qui s'interrogent sur l'avenir de l'espace rural.

**LES RAISONS DU SUCCÈS  
DE L'AMÉNAGEMENT RURAL**

**Que faire face à un lent dépérissement ?**

Jusqu'au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, la Haute-Saône a connu une certaine prospérité avec une population assez dense (2) et une industrie rurale très développée (fonderies, métallurgie, textiles,...) (Carel 1970). De petites entreprises se sont installées à proximité des gisements de fer, de bois, de pierres, près des cours d'eau pour utiliser les matières premières nombreuses et variées et la main-

\* Ingénieur agronome chargée d'études d'Aménagement Rural à la DDA de la Haute-Saône.

\*\* Assistante de pays sur la moyenne vallée de l'Ognon, Haute-Saône.

1. 545 communes dans le département dont 27 communes appartenant à des unités urbaines.

2. 1841 : 65 hab./km<sup>2</sup> (France : 64 hab./km<sup>2</sup>).  
1982 : 43 hab./km<sup>2</sup> (France : 100 hab./km<sup>2</sup>).

d'œuvre libérée par une agriculture peu prospère (3). Puis, à la fin du 19e siècle, les techniques de production, de transformation des matières premières ont évolué. Les activités artisanales et industrielles se sont concentrées. La Haute-Saône est restée à l'écart de ce grand mouvement de concentration industrielle et urbaine. Cette marginalisation est sans doute due au manque de matières premières concentrées, facilement exploitables et rentables, à l'absence de chefs d'entreprise de grande envergure, à leur manque d'ambition, de vision à long terme, leur souci de garder des entreprises de taille moyenne et au manque de dynamisme des élus plus soucieux d'avoir des ouvriers-paysans que d'accroître la population ouvrière.

Par contre, après la deuxième guerre mondiale au moment du grand boom économique des années 60, certains responsables administratifs et politiques du département ont favorisé l'implantation de nouvelles usines (Peugeot à Vesoul à partir de 1954...). Mais ce développement industriel tardif est resté ponctuel et fragile. Son influence sur le déclin démographique (qui a commencé dès le début du 19e siècle) et sur l'émigration des jeunes actifs à la recherche d'un emploi n'est que très récente (arrêt de la diminution de la population pour l'ensemble du département : 1968). Et l'espace rural n'en a guère bénéficié. De nombreux villages prospères au siècle dernier, n'ont plus maintenant ni commerce, ni service, ni école, ni paroisse. Le dernier vestige de la communauté villageoise c'est la mairie. Mais quel est le sens de ce symbole quand une communauté vit ou repliée sur elle-même ou tiraillée par le départ des plus dynamiques vers des pôles d'emplois extérieurs. Pensant peut-être trouver une solution face à ce lent appauvrissement de l'espace rural, à ce départ de nombreux actifs et à cette disparition des services publics et privés, à ce développement ponctuel de certains centres urbains, les responsables administratifs et politiques se sont lancés à partir de 1967 dans les procédures d'aménagement et d'urbanisme plutôt volontaristes (SDAU, PAR, contrats de pays, POS, contrat ville moyenne...). Ne pouvant s'appuyer sur les entreprises qui n'avaient pu réussir à assurer un développement suffisant pour éviter aux jeunes de partir, ils ont fait le pari précoce qu'il pouvait exister des palliatifs et une prise en main plus collective des problèmes débouchant sur des réalisations socio-économiques satisfaisantes pour ceux qui restent.

Il est important de noter qu'au départ, ce sont ces responsables politiques et administratifs du département qui ont préconisé la mise en place de la politique d'aménagement rural. Elle a été conçue sur ces principes d'action : — ne pas entraver le dynamisme des entreprises existantes mais au contraire stimuler toutes les activités économiques ce qui limite, du côté urbain, à des actions pour résoudre les problèmes d'urbanisme, de concurrence foncière et de la qualité de l'environnement (4) ; — moderniser les équipements et les services en milieu rural de manière à le rendre plus attractif pour que les jeunes s'y installent.

3. Au 19e siècle, les céréales constituaient la base de l'alimentation de la population locale. Or, plus de la moitié du département a des rendements céréaliers médiocres (Nord - Est - Centre). C'est l'herbe qui valorise le mieux ces terres. La prospérité agricole n'est donc apparue qu'au début du 20e siècle avec l'accroissement de la consommation de viande et de produits laitiers (fromage, emmental...).

4. Cf. dossier Vesoul ville moyenne.

### Une concertation entre les élus et les administrations

Face à ces tendances lourdes et au faible dynamisme économique du département, une convergence d'intérêts et un consensus sur les modes d'action se sont établis entre les élus et les responsables de l'administration. Les problèmes de maîtrise du foncier sont l'apanage des villes, des communes toutes proches des villes et de quelques communes touristiques dans les Vosges. Quant à l'espace rural, la crise aidant, ce sont les problèmes de cadre de vie et de développement économique qui vont absorber toutes les énergies des responsables. Ces deux derniers objectifs apparaissent comme les axes prioritaires de la réflexion engagée dans les procédures d'aménagement rural en Haute-Saône. Le caractère peu conflictuel de ces objectifs explique qu'ils aient pu rassembler un grand nombre de catégories socio-professionnelles et de familles politiques, aboutir à un large consensus dans la population, chose impensable quand les procédures d'aménagement rural servent à arbitrer les querelles entre les différentes catégories d'utilisateurs du sol (cf. département touristique de montagne). C'est sans doute cette absence de référence aux problèmes fonciers qui explique le développement rapide de ces procédures d'aménagement rural en Haute-Saône. Un deuxième élément, lié au changement de couleur politique du département, explique l'importance des PAR en Haute-Saône. Après une période dominée par les radicaux au début du 20e siècle (3e République) puis une période de rivalité entre les radicaux et les communistes (4e République), la droite a repris le pouvoir, en Haute-Saône, dans les années 60. C'est la fin de l'ère des Maroselli, Jeanneney. La défense des intérêts haut-saônois, avant la guerre, était assurée par la présence de nombreux élus dans différents ministères parisiens (5). Et maintenant qu'allait donc faire les nouveaux élus de droite ? Pour accroître leur crédibilité, il leur fallait trouver une politique locale, capable de mobiliser les forces vives face à l'exode des actifs. Stimulés par les villes qui se lançaient dans l'élaboration des SDAU, des POS..., préoccupés par l'avenir des jeunes ruraux, leur manque de perspectives, en liaison avec les administrations (DDA, Préfecture), les Conseillers Généraux (6) proposèrent de mettre en œuvre des procédures d'aménagement rural. Ces propositions ne furent pas retenues par le Ministère de l'Agriculture pour faire partie des procédures expérimentales de PAR. Le département (élus, administrations) reprit alors à son compte la démarche PAR (1970-1971). Il finança du personnel technique, à charge au DDA de mettre en œuvre les PAR selon les directives nationales : aménagement global qui prend en compte tous les aspects du développement socio-économique, culturel d'un groupe de communes ; travail de concertation entre tous les partenaires d'une petite zone et les intervenants institutionnels du département ; élaboration d'une étude-action aboutissant à un programme d'actions à réaliser.

Une analyse comparative de ces différentes procédures micro-régionales fait apparaître une évolution dans le

5. De 1882 à 1940, les Hauts-Saônois ont totalisé 35 nominations de Ministres ou de Sous-Secrétaires d'État dans 27 Ministères avec Charles Baihaut, Alphonse Noiro, René Renoult, Charles-Maurice Couyba, Paul Morel, Jules Jeanneney, Ludovic Oscar Frossard, André Liautey.

6. Il s'agit pour la plupart de professions libérales, d'exploitants agricoles, de fonctionnaires qui prônent un certain humanisme chrétien.

contenu des programmes d'action qui suit approximativement les problèmes conjoncturels (rattrapage des zones rurales en matière d'équipement, recherche d'une animation locale, recherche d'implantations d'activités nouvelles, recherche d'emplois...). Autrement dit, les acteurs du PAR réinterprètent les objectifs de développement de la France, à leur niveau, selon leurs propres problèmes. Ces procédures apparaissant alors comme des moyens pour la population rurale et ses responsables de mieux s'adapter aux changements imposés par la société à dominante urbaine.

De plus, au gré des expériences, la méthode d'élaboration s'affine. D'une réflexion très exhaustive au début, on passe à une réflexion plus limitée, plus opérationnelle. La dimension globale des premiers débats permettait de lancer les bases d'un certain consensus sur le développement de la petite région. Pour les derniers PAR, l'assurance de bénéficier d'un contrat de pays à la fin de la réflexion du PAR, limite la portée des débats et accélère le temps consacré à la réflexion générale considérée à tort comme inutile.

Le succès tient donc à cette aisance des relations qui se sont établies entre les partenaires politiques et administratifs du département et sur la capacité qu'ils ont eu à faire fonctionner les procédures. On peut alors se demander si au-delà de cette concertation quelque chose a vraiment changé dans le département là où ces procédures ont été appliquées.

## **QUEL EST L'IMPACT DE CES PROCÉDURES SUR L'ESPACE RURAL ?**

### **De la pédagogie à l'idéologie**

Pour appréhender les problèmes d'aménagement et de développement d'une petite zone regroupant quelques communes dans un département assez peu différencié géographiquement, un schéma type est proposé par la DDA qui suit les instructions nationales : — analyse de la situation locale, définition des objectifs, choix d'un programme d'actions, lancement des actions, suivi des réalisations. Ce schéma se traduit concrètement par des études, des enquêtes faites par les chargés d'études ou des spécialistes suivant les problèmes qui apparaissent, des réunions de travail en commissions spécialisées regroupant tous ceux qui souhaitent participer au PAR, des réunions à caractère plus officiel pour entériner les résultats de cette démarche d'aménagement. Chacun de ces éléments joue un rôle particulier vis-à-vis des élus locaux, des responsables départementaux de l'administration ou des organisations professionnelles et de la population. En suivant ces commissions de travail, les responsables locaux acquièrent une certaine méthode de réflexion. Elle va ensuite les aider à se remettre en cause pour améliorer leur entreprise industrielle, artisanale, commerciale, agricole... pour améliorer le fonctionnement des groupes dont ils ont la charge (conseil municipal, association familiale, sportive, socio-culturelle). C'est en quelque sorte un moyen indirect de stimuler le changement, la mutation dans des régions rurales où la tendance à s'endormir gagne progressivement tout le monde, y compris les plus actifs. C'est une dynamisation des différentes institutions locales.

7. A la demande de certaines administrations comme la DDASS ou de certaines organisations professionnelles (Chambre d'agriculture), les

Les premiers travaux réalisés par les techniciens, en l'occurrence les chargés d'études de l'atelier départemental d'études d'aménagement rural, consistent en une analyse de la situation de la micro-région. Certes, tous les habitants connaissent leur région et ses problèmes. Mais voir les courbes de population, d'activités qui chutent, voir que, malgré certains efforts, la diminution de la population agricole n'est pas compensée par les créations d'emploi en matière d'activités artisanales ou de services, entendre les conclusions des spécialistes extérieurs à la petite région, constituent des provocations. La fibre sensible de l'élu qui cherche à développer son secteur est atteinte, d'où la mobilisation de certains qui cherchent à intervenir dans leur canton, dans leur commune. Cette phase, apparemment banale et inutile, a un rôle très précis, reconnu par certains élus eux-mêmes. D'autres élus plus pessimistes, compte tenu de l'activité économique réduite, sans espoir de modification à court terme, emboîtent le pas sans grande conviction.

Le déroulement du travail en commissions spécialisées permet de rassembler les « forces vives » d'un secteur. Compte tenu de l'information très large de la population (invitation sur proposition des élus, des organisations socio-professionnelles, socio-culturelles, articles dans la presse locale, distribution de tracts dans les boîtes aux lettres), personne ne peut dire qu'il est exclu, mais inversement les propositions sont le résultat de ceux qui acceptent d'y travailler. Il s'agit de personnes ayant un minimum de moyens tant financiers que techniques ou culturels pour réfléchir au développement de la petite région (chefs d'entreprise en croissance, en mutation, agriculteurs moyens, artisans, commerçants qui s'inquiètent de l'avenir du secteur, cadres moyens ou intellectuels qui recherchent une certaine qualité de vie sociale). Ceux qui ne possèdent pas de moyens de production (ouvriers, employés, retraités) ne s'intéressent pas au PAR en général (7). Par cette procédure les aspirations d'un certain nombre de locaux sont prises en compte. De plus, ce travail de groupe permet d'élargir le nombre des gens informés. Un plus grand nombre de personnes (élus, non élus) se sentent responsables de l'avenir de la micro-région. Il s'agit donc d'un apprentissage pour mieux gérer localement la situation de crise. On retrouve aussi le rôle traditionnel des procédures administratives qui cherchent à associer, intégrer un grand nombre de personnes pour que les décisions prises localement s'orientent vers la recherche d'un certain « bien public ».

La présentation aux responsables départementaux des problèmes spécifiques à la petite zone est un appel pour que cette région soit connue d'eux et qu'elle ne reste pas la dernière des priorités départementales dans leurs répartitions de crédits. La procédure d'aménagement rural devient plus crédible auprès des locaux quand les responsables départementaux : Préfet, DDE, DDA, DDASS, Directeur ou Président de chambres consulaires se déplacent à une réunion de PAR dans la petite région. Si bien que pour le responsable départemental habile et démagogique (cf. Préfet), le processus mis en place permet de minimiser les conflits, de les apaiser et aussi de les déplacer. « Votre problème de petites coopératives laitières est un problème départemental, national et même européen », « votre difficulté de transport collectif, je m'en

retraités ou les petits agriculteurs de la montagne, par exemple, ont été mobilisés pour étudier spécialement leurs problèmes.

occupe au niveau départemental (schéma départemental des transports) ».

Ainsi si les responsables départementaux proposent une solution pour l'ensemble du département, il devient normal que cette solution intègre l'analyse locale faite dans le cadre du PAR. Il paraît aussi naturel de prendre cette micro-région comme terrain d'expérimentation puisque les forces vives recherchent des solutions locales. En fait, il n'y a pratiquement pas de relations entre les services de l'État qui élaborent, par exemple, le schéma départemental des transports et ceux qui lancent la concertation dans les procédures d'aménagement rural. Il s'agit donc bien ici d'un discours idéologique pour désamorcer les revendications locales ou les volontés d'agir.

Pour les élus actifs qui croient aux procédures d'aménagement rural, le résultat le plus important est la « dynamisation des hommes et des structures locales ». L'apprentissage d'une méthode de travail, de réflexion, d'intervention, la relance de la confiance sont des éléments favorables pour redonner de la vitalité à une petite zone, créer de nouvelles associations, expérimenter de nouvelles relations sociales, de nouveaux modes de production... Ce sont des facteurs nécessaires mais non suffisants pour que la micro-région s'engage dans un processus de développement. En effet, toutes les interventions techniques et économiques d'origine extérieure à la petite région qui se sont faites à grand renfort de subventions ministérielles sans animation dynamisante sont restées en général limitées et n'ont pas atteint les buts de développement assignés au départ.

### **Des créations aux réalisations en passant par l'expérimentation**

Une première série de réalisations apparaît ou pendant la réflexion du PAR ou tout de suite après. Ces réalisations visent la seule satisfaction des besoins latents de la population rurale. Le milieu urbain ou d'autres secteurs ruraux bénéficient déjà d'équipements et de services subventionnés par l'administration. S'il n'y a pas eu assez de crédits pour toutes les communes rurales intéressées, c'est que les demandeurs ne se sont pas encore manifestés, ou que les demandes plus ou moins isolées n'ont pas été regroupées. Des projets sont alors établis : l'adduction d'eau, l'électrification dans la montagne Vosgienne ; des salles de rencontres dans la Moyenne Vallée de l'Ognon (MVO) ; un club du 3e âge à Vitrey ; un cantonnier intercommunal sur 4 communes du canton d'Amance ; un répertoire des artisans, commerçants d'Amance-Vauvillers.

En les réalisant, les communes ne font que rattraper en quelque sorte le retard en équipement, en information, en services, en animation qu'elles ont par rapport à d'autres secteurs.

Parallèlement, de nouvelles associations se créent. C'est une réponse aux besoins exprimés dans le cadre des procédures d'aménagement rural (cf. club du 3e âge à Vitrey, animation à Montbozon). Dans les cantons où un certain nombre de problèmes locaux sont déjà pris en charge par des associations (UCIA, foyer rural, SI...) la situation est différente. Ou bien les responsables de pays (conseillers généraux, président de syndicat ou d'asso-

ciations de pays) n'observent pas de recrudescence du dynamisme associatif, ni de création d'association (cf. Rioz). Ou bien ils favorisent l'émergence de nouvelles associations de type expérimental (exemple : syndicat d'initiative de Dampierre/Salon qui fédère toutes les associations locales d'animation y compris les comités des fêtes) et ils observent un renouveau du dynamisme dans les associations existantes.

Ainsi, les premières conséquences s'établissent en termes de rattrapage pour des équipements minimum et de recrudescence du dynamisme associatif, surtout dans les cantons les plus éloignés des centres et les plus démunis.

Une deuxième série de conséquences apparaît un peu plus tardivement. Les objectifs ont été précisés le plus souvent dans la première phase du PAR. Les commissions ont recherché ensuite des solutions adaptées. Ce travail de groupe aboutit à la création d'un projet nouveau, spécifique dont les modalités de mise en place, de financement sont à trouver ou à inventer : par exemple le groupe scolaire intégré de Lavoncourt, la recherche de revenus complémentaires en agriculture (culture de champignons, élevage de lapins, culture de petits fruits...), l'expérience de transport en commun (Allo Dampierre), la création d'un secrétariat social intercommunal (Dampierre/Salon), la création d'un centre commercial avec logements locatifs à Amance.

Ces réalisations correspondent d'ailleurs bien aux objectifs déclarés des responsables du FIDAR qui souhaitent financer des opérations expérimentales, ou exemplaires.

Une troisième série de conséquences moins concrètes apparaît. Elles se situent au niveau relationnel, au niveau des structures et au niveau de l'attente des pouvoirs publics, des administrations. Depuis la crise économique de 1974, ils ont de plus en plus de difficultés à répartir les aides publiques qui s'amenuisent. Avec la mise en place des PAR, des contrats de pays, c'est un terrain de choix qui s'offre à eux, pour expérimenter en vraie grandeur leur nouveau mode d'intervention. Les décrets et circulaires sur la décentralisation, la planification, la politique contractuelle s'appuieront ensuite sur ces expérimentations.

Les projets sont en principe élaborés par les associations de pays puis discutés et sélectionnés par les syndicats de pays. Ce travail collectif permet d'éviter les redondances d'équipement, de faire table rase d'un certain nombre de griefs et d'arriver à un consensus local. C'est en définitive une économie dans les investissements de l'État. Quand le secteur n'a pas de leader, que les maires des grosses communes ne sont pas du même bord politique et que depuis des générations il n'y a eu que des relations de concurrence entre les communes, le consensus n'est pas possible et alors les responsables de l'administration ne retiendront pas le projet comme dans le cas du contrat de pays du canton de Gy, les grosses communes, situées à 3 km l'une de l'autre, ont voulu chacune leur camping, leur tennis.

De la même façon, les relations administration-responsables locaux sont simplifiées par le regroupement des interlocuteurs. Les communes qui se sont regroupées avec l'aide de l'administration pour élaborer le PAR, s'organisent ensuite en association et syndicat : associa-

tion de pays ouverte à tous pour proposer des actions par le biais des commissions de travail et définir une politique de pays, syndicat intercommunal d'études et de programmation en général, réservé aux élus pour faire les choix financiers nécessaires à la répartition de l'enveloppe contrat de pays.

Après les échecs des différentes tentatives de réorganisation, de regroupement des collectivités locales (1955, 1967, 1971), ces nouvelles structures apparaissent plus souples, adaptables aux circonstances et maîtrisables par les locaux. Elles sont déjà le point de départ de nouvelles interventions étatiques comme les OPAH, les OGAF, le pays d'accueil, le PAP 15. Par ce biais, les administrations interviennent plus efficacement, plus facilement en milieu rural.

Enfin les processus engagés contribuent à une meilleure sélection dans les attributions de crédits. Pour les locaux, la présence des chargés d'études puis surtout des assistants techniques de pays permet de mobiliser des crédits qu'ils n'auraient jamais obtenus sans la « carte de visite du PAR ». Compte tenu de la diminution des crédits alloués par les pouvoirs publics, la procédure PAR ne devient-elle pas le seul moyen pour une zone rurale sans caractéristique particulière de toucher subventions et autres avantages financiers et humains ? De fait, les crédits sont de plus en plus attribués aux communes qui présentent un projet global au détriment des demandes isolées.

Dans ces réunions de PAR, de contrat de pays, beaucoup de personnes se sont rassemblées. Elles ont recueilli des informations en tout genre, sur le pays, sur le fonctionnement des institutions. Elles ont acquis une méthode de travail, de réflexion pour appréhender les problèmes. Elles se connaissent mieux maintenant. C'est tout cet acquis, tout ce vécu qui va bouleverser les relations dans ce milieu rural déstructuré. N'est-ce pas la fin du pouvoir périphérique étudié par le sociologue P. Grémion (1976) qui reposait sur l'alliance locale des élus et des fonctionnaires des services extérieurs des Ministères. Par cette diffusion des informations, par cette pédagogie de groupe, l'administration a en face d'elle de nouveaux interlocuteurs, des socio-professionnels, des socio-culturels capables de poursuivre la concertation amorcée. Des indices de cette mutation en cours sont déjà présents quand l'administration invite à une réunion de travail telle association ou tel professionnel pour qu'il exprime son point de vue. Cette pratique devrait se multiplier avec l'évolution des institutions communales, les procédures de planification de la petite région et la contractualisation d'un certain nombre de projets.

De la même façon les liens qui se sont créés entre tous les locaux sont une bonne base pour développer des attitudes, des dynamismes nouveaux entre les collectivités. Ainsi des actions intercommunales voient le jour. Elles ne sont pas encore très nombreuses. Il s'agit de faire la promotion du pays, des produits du terroir (Pays des Sept Rivières), de sortir de l'isolement les « captifs » par des transports en commun (Pays Dampierrois & Fresnois), de réaliser un groupe scolaire intégré à Lavoncourt ou tout simplement de se regrouper pour fêter entre deux communes voisines le 14 Juillet. Ce sont ces actions qui favoriseront l'émergence d'une certaine solidarité intercommunale. Ce regroupement des communes existe dans les faits avec l'association de pays et avec le syndicat intercommunal.

Mais correspond-il à une réalité géographique, économique ? Les hommes ainsi regroupés ont-ils les mêmes problèmes de développement socio-économiques, socio-culturels ? En Haute-Saône, il n'y a pas de barrière géographique limitant strictement les petites régions (sauf dans le massif vosgien). Le tissu socio-économique de l'espace rural est fortement déstructuré. Seul le canton exprime une certaine réalité politique. Les PAR ont donc repris ces limites cantonales. Mais la notion de pays reste précaire car elle ne s'enracine pas dans une identité culturelle forte comme en Bretagne.

Certains peuvent être déçus d'arriver à un bilan d'aménagement rural aussi maigre : des actions de rattrapage, des actions expérimentales, de nouveaux liens qui élargissent l'élite (élus, responsables professionnels, responsables d'associations familiales, sportives, culturelles...). Effectivement ces actions ne résolvent pas les problèmes de développement économique des petites régions. D'ailleurs, le développement ne repose pas sur les interventions des Ministères (crédits), des techniciens (des administrations ou des organisations professionnelles) ou des « aménageurs » (chargés d'études et assistants techniques de pays).

Ces intervenants extérieurs peuvent seulement concourir au développement en aidant les locaux à prendre en charge leurs problèmes, en cherchant des structures adaptées pour les résoudre, en favorisant la mise en place des actions, des équipements nécessaires à la population. Ce sont les acteurs économiques, professionnels, culturels du lieu qui peuvent prendre en main le développement, d'où l'importance de la dynamisation des hommes et des institutions locales, de la restructuration du tissu de liens socio-économiques entre les différents responsables. C'est dans ce contexte revitalisé, avec l'imagination créatrice des acteurs locaux, que les actions expérimentales réalisées deviendront les germes d'un développement global de la petite région.

## QUELLES PERSPECTIVES ?

Les plus attachés à ces procédures d'aménagement rural en Haute-Saône sont les élus des cantons les plus démunis, les plus éloignés des centres, et la profession agricole. Pour la profession agricole, la méthode de travail s'apparente très fortement aux méthodes utilisées dans le développement agricole. Les uns comme les autres y ont trouvé un certain nombre d'aides financières et un certain espoir que la situation actuelle très défavorable évolue. De toutes façons, ils n'ont pas le choix, de quelque côté qu'ils se tournent, tout est bouché. La conjoncture ne s'améliore pas et la loi de décentralisation rend les petites communes rurales isolées sans moyens financiers et humains, encore plus démunies qu'auparavant. L'atout de la procédure d'aménagement rural, c'est de regrouper les « forces vives » d'un secteur et d'essayer d'orienter le développement économique local si les interventions économiques locales semblent possibles mais elles sont difficiles car on ne connaît pas les mécanismes de la micro-économie. De plus, c'est une préoccupation assez récente qu'on n'avait pas au début des PAR. Il existe peu d'expérience en la matière. On ne sait pas comment revigorer un tissu économique très distendu dont les richesses sont progressivement parties. L'avenir de la procédure PAR, contrats de pays, est entre les mains du département. Malgré le

grand nombre de communes et la surface importante recouverte par les PAR, les conseillers généraux des secteurs de PAR ne sont pas majoritaires au sein du bureau du département. Certains, parmi ceux-là, ne souhaitent pas continuer à travailler dans des structures d'association, de syndicat, s'ils ne sont pas maîtres à bord, d'où un certain nombre de points d'interrogation face à l'évolution des procédures d'aménagement rural. Trois grandes directions sont possibles :

1. Poursuite des procédures d'aménagement rural dans les zones les moins peuplées puis couverture progressive de l'ensemble du département pour aboutir à des groupes de communes capables d'exercer pleinement leurs droits et leurs devoirs. Lancement de ces nouvelles procédures avec des personnes très disponibles pour éviter les pertes de temps (démarches trop longues, fatigue des bénévoles). Là où il y a eu des contrats de pays, maintien des assistants techniques de pays à temps partiel selon les besoins des locaux.

2. Arrêt des procédures d'aménagement rural et de l'assistant auprès des collectivités locales. Un gros effort a été fourni par l'État, la Région, le département. Reste aux locaux à prendre en main leurs affaires. Les techniciens spécialisés des administrations, des organisations professionnelles peuvent prendre le relais et aider les collectivités locales à monter leur dossier. Plusieurs obstacles se dressent alors. Tout d'abord la disponibilité des élus engagés professionnellement ne leur permet pas d'assurer le même travail que l'assistant technique de pays. Par ailleurs, les techniciens départementaux spécialisés dans certains domaines ne connaissent pas les spécificités de chaque petite région et ne pourront pas aider les groupes locaux à formuler leur problème, à monter des dossiers plus ou moins globaux. Enfin, les petites régions faiblement peuplées ne peuvent pas s'offrir actuellement du personnel technique comme les assistants techniques de pays.

3. Création d'une agence départementale d'aménagement comme certains départements en possèdent déjà (cf. Landes). Cela permet d'utiliser le personnel existant pour une assistance administrative et technique auprès des collectivités locales. On aboutit ici à des interventions plus ponctuelles, moins globales, plus limitées aux préoccupa-

tions des élus en place. Ce type d'intervention permettra plus facilement la mise en valeur d'un élu dynamique. Il ne favorisera pas le travail intercommunal si riche et si nécessaire à la Haute-Saône qui a des petites communes nombreuses et pauvres, ni le travail professions-collectivités locales qui doit permettre d'améliorer le développement économique local.

Actuellement, l'Aménagement Rural en Haute-Saône vit un temps d'arrêt et une interrogation. Il subit le contre-coup de l'extension du nombre de zones déjà concernées (la moitié du département) et du mouvement qu'il a de ce fait représenté par l'intermédiaire des structures de Pays, qui ont parfois irrité au niveau départemental (administratif, économique ou culturel), ou même parfois local.

Le rôle effectif de l'animateur polyvalent pose problème : sa tâche n'est pas quantifiable, donc son utilité est souvent remise en cause. En revanche, pour d'autres, il peut être jugé trop actif, apportant l'information et faisant émerger des « contre-pouvoirs » potentiels.

Quel rôle le département qui voit ses attributions renforcées, a-t-il l'intention de laisser jouer aux Pays, qui s'étaient vu octroyer une reconnaissance de fait par la Région ? Souhaite-t-il leur donner les moyens de la continuité ?

Compte tenu des transferts de compétence, ni l'État, ni la Région, ne peuvent intervenir, ne serait-ce que de manière incitative.

La mise en place d'une politique ne peut se faire que par les élus départementaux, les questions ne se poseraient pas de manière aussi aiguë si les Pays n'avaient pris l'habitude de compter uniquement, pour le financement de leur structure, sur l'aide départementale.

Cet état de dépendance se trouve accentué par l'absence de « l'arbitre » que constituait la DDA et l'incitation que donnait la DATAR.

Pourtant, dans l'état actuel de crise, où l'État est demandeur d'initiatives locales favorisant la création d'emplois sur de petites unités, et le rapprochement du monde de l'éducation de celui de la vie économique, le champ d'action des responsables locaux se trouve élargi pour une nouvelle mobilisation.

## EN GUISE DE CONCLUSION

D. SEVESTRE

*Quel est l'avenir de la notion de développement local à l'heure de la décentralisation ?*

*En 1984, l'engouement, l'espoir provoqué par les procédures d'aménagement des PAR et contrats de Pays est tombé.*

*Est-ce dû au fait que les responsables locaux (élus des collectivités, représentants des groupements et associations socio-professionnelles et socio-culturelles) en attendaient la solution aux problèmes économiques et la création d'emplois, alors que les actions n'ont essentiellement porté que sur l'amélioration du cadre de vie ?*

*On assiste, avec la montée de la crise économique, à la « désaffection », à une démobilisation des responsables qui, pour essayer de résoudre le problème de l'Économique, se tournent vers d'autres instances, telles que le Bassin d'Emploi ou le Département.*

*A cette morosité s'ajoutent les problèmes posés par le transfert des compétences à l'occasion de la mise en place de la décentralisation, et par celui d'une crispation politique.*