

International Review of Community Development

Revue internationale d'action communautaire



Le développement local, ou comment construire de nouveaux territoires

Local development, or how to build new territories

El desarrollo local, o como construir nuevos territorios

André Micoud

Number 22 (62), Fall 1989

De l'espace pour le local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034016ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034016ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Micoud, A. (1989). Le développement local, ou comment construire de nouveaux territoires. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (22), 33–38.
<https://doi.org/10.7202/1034016ar>

Article abstract

The operations of local development in rural areas were the earliest proposals for new territories of action. Following them, the new social management apparatus erected in urban areas seemed to have adopted a similar approach. The article shows how these operations are intimately linked to the building of territories that present themselves as "exemplary", "experimental", and "exceptional", and fictitious as regards reality. Rather than being social units susceptible to attaining a political dimension, these original forms show that the new territories are a means for technocrats to mold their own environment.

Le développement local, ou comment construire de nouveaux territoires

A. Micoud

Le développement local, parce qu'il s'appelle « local » précisément, implique qu'il est possible et nécessaire de déterminer sur le terrain une surface pertinente pour l'action. Le présent article, qui s'appuie sur l'observation de plusieurs cas analysés par ailleurs, est une tentative de formalisation du processus social par lequel un tel espace peut être construit et découpé. Une hypothèse forte — et donc discutable — soutient cette proposition : la construction sociale et le découpage d'une surface pour l'action de développement local (qui institue cette surface comme territoire) ne doivent que peu de chose aux caractéristiques morphologiques de l'espace en question. Plus déterminante semble être la « problématisation » qui, à un moment ou à un autre, permet de l'élire et de le promouvoir pour qu'il serve d'exemple.

Le développement peut bien, après, suivre son cours. Nous voulons simplement montrer ici qu'il est aussi, sous les formes changeantes de sa problématisation, ce par quoi ses techniciens, en reformulant les principes de leur entreprise, construisent de nouveaux territoires réputés chaque fois plus adéquats que les précédents.

Le développement — « méfiez-vous de ce terme employé avec frénésie comme si l'histoire était abolie » a écrit Pierre Legendre (1985 : 92) — consomme beaucoup d'exemples ; il a, ces dernières années, contribué à la construction de beaucoup de « territoires exemplaires ».

Le terme développement connaît une nouvelle fortune en France depuis une dizaine d'années. Dans l'expression « développement local », apparue au milieu des années soixante-dix, il a d'abord servi à désigner l'objec-

tif que se fixaient de nouveaux agents et qui consistait, relativement à telle ou telle micro-région rurale qu'on appelait alors « pays », à parier sur des potentialités endogènes pour enrayer un processus de désertification. Considérant, un peu sur le modèle des expériences tentées dans les pays du Tiers Monde (devenus pays en voie de développement), l'état de marginalisation croissante qui affectait ces zones rurales, les opérations de développement local se voulaient refus d'une double fatalité : celle de la poursuite d'un processus d'abandon de l'exploitation des ressources locales et celle, inverse, qui ne voit de remède au sous-développement que dans l'intégration dans les grands marchés. Par là se dessinait un modèle qui consistait peu ou prou à réhabiliter les vertus d'une certaine autarcie, quand celle-ci semblait être la condition d'un

tiers » (DSQ) dans les quartiers à problèmes situés à la périphérie des grandes villes; les missions locales pour l'emploi des jeunes; les commissions départementales pour la prévention de la délinquance; les zones d'éducation prioritaire; les zones de reconversion.

Toutefois, s'il semble possible de justifier le regroupement de tous ces derniers dispositifs dans un même cadre — celui de la « gestion sociale territorialisée » (Ion, 1987) —, il peut sembler moins évident d'y voir une actualisation du modèle du développement local élaboré quelques années plus tôt et appliqué à l'espace rural plutôt qu'urbain (alors que c'est l'inverse pour ces derniers). Il nous semble pourtant que ces récents dispositifs visibilisent fort bien ce qui n'était souvent qu'implicite, caché par l'emploi du qualificatif « local » précisément, dans la problématique du développement local. L'idée quelque peu « localiste » attachée à une notion comme celle de « pays » a sans doute contribué en effet, avec la présence toujours forte quand il s'agit d'espace rural d'une symbolique du « retour », à occulter le caractère innovateur d'un certain nombre de nouvelles techniques d'intervention sociale. Le souci du maintien d'une différence « alternative », prompt à déceler dans toute ressemblance le résultat d'un essai de « récupération », a pu aussi empêcher d'envisager l'idée même d'une comparaison. L'examen des caractéristiques des nouveaux dispositifs peut pourtant permettre de révéler a posteriori ce qu'il y avait de réellement innovant, et qui a fait école, dans les premières initiatives « bricolées » par ces « agents » d'un nouveau style dont, faut-il le rappeler, la plupart avaient fait leurs classes en mai 1968.

Ces caractéristiques sont, pour l'essentiel, les suivantes :

- la prise en compte de la territorialité comme dimension importante de l'action sociale,

- la tentative de visibiliser le lien social,

- l'implication et la participation des sujets qu'il s'agit par là de transformer en acteurs de leur propre prise en charge,

- la critique des institutions héritées et, notamment, des découpages spatiaux qu'elles portent avec elles et qui seraient inaptes à permettre de comprendre la réalité sociale et d'agir sur elle.

Mais, en plus de ces options largement opérationnalisées comme telles aujourd'hui, les dispositifs récents, dans leur mise en œuvre concrète, ont également retenu une autre leçon pratique des initiatives « alternatives » des années soixante-dix. Cette leçon, encore peu étudiée pour elle-même, tient dans l'importance qu'il convient d'accorder, chaque fois qu'un changement social est visé, ce qui est par excellence le cas du développement, à l'action proprement symbolique, et plus précisément à la production d'une « exemplarité ».

C'est à partir de ce point particulier de l'exemplarité et de ce qu'il implique que nous voudrions aborder maintenant la question qu'évoque notre titre : faire du développement, c'est construire un autre territoire. L'« exemplarité » nous semble être en effet l'une des trois techniques qui, avec celle du recours à la notion d'« expérimentation sociale » et celle de l'« exception », peuvent permettre de relever ce défi.

Le territoire : définition

Il nous faut au préalable, pour pouvoir expliquer en quoi ces trois « techniques » sont indispensables pour en créer de nouveaux,

34 avenir maîtrisé par les résidents eux-mêmes (Dourlens et autres, 1986).

Depuis, les usages de cette notion de développement ont explosé. Non seulement il y a maintenant un « développement social », ou un « développement culturel » redécouvert, mais on ne compte plus tous les professionnels qui, venant d'horizons divers, ont adopté le titre « d'agent de développement ». Des formations universitaires spécialisées (DEA, DESS, MST) ont été créées qui accompagnent cette professionnalisation. Ce qui était né dans des régions en marge, et qui avait été impulsé par des acteurs eux-mêmes marginaux par rapport aux institutions en place, se trouve donc de fait repris et institutionnalisé à grande échelle.

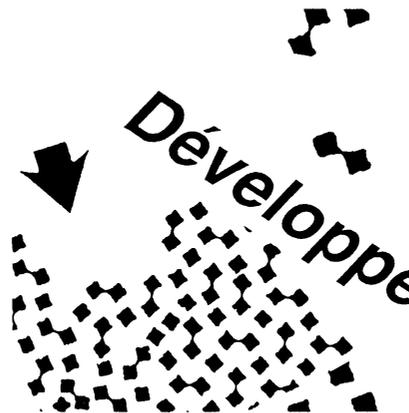
En France toujours, on a vu naître ou se revivifier, après l'accession des socialistes au pouvoir en 1981, une série de dispositifs de gestion sociale territorialisée dans lesquels, à bien des égards, il est possible de reconnaître nombre de caractéristiques présentes dans les premières initiatives de développement local. Sous l'objectif général, et généreux, de combattre l'exclusion sociale et de renforcer la solidarité ont été mises en place des interventions spécifiques dans plusieurs domaines. Ce sont, pour l'essentiel : les opérations de « développement social des quar-

préciser quel sens nous donnons à ce terme de territoire. Pour nous, le territoire, différent en cela de l'espace géographique qui en est le support, n'est pas une réalité physique qui préexiste au pouvoir qui le désigne pour s'y exercer; il est le résultat de la construction sociale, politique, et pour finir institutionnelle, par laquelle un pouvoir s'autorise et s'institue pour la résolution d'un problème. Ce qu'il est important de souligner à l'appui de cette proposition, c'est que la définition du problème (qui peut être plus ou moins vaste), la « problématisation » donc, est inséparable, et de la définition (de la « circonscription ») du territoire, et de la désignation de l'autorité qui pourra légitimement en connaître.

Un exemple simple permettra d'illustrer la proposition ci-dessus. L'invention des territoires que sont les parcs naturels est inséparable tout à la fois, et de la définition du problème auquel ils sont censés apporter un remède (la disparition de la « nature », ce qui implique la délimitation d'espaces réputés être restés « naturels »), et de la désignation des autorités, scientifiques et naturalistes en l'occurrence, qui pourront décider de cette délimitation ainsi que des politiques à y mettre en oeuvre. En France, avec la création des parcs naturels régionaux (où il ne s'agissait plus seulement de protéger la nature), on a pu assister précisément à un conflit révélateur entre les tenants de plusieurs « problématizations » différentes. Selon que le problème mis en avant était celui de la conservation des patrimoines ethnologiques régionaux, du développement de zones rurales marginales, de la création d'espaces pour un tourisme vert à offrir aux urbains, etc., les découpages spatiaux et la composition des instances de pilotage ne pou-

vaient être que fort différents (Micoud et autres, 1977).

La notion de territoire étant ainsi définie, venons-en maintenant à la question qui est posée par sa construction. C'est cette question même que pose le « développement local » : quel est le « problème », et partant, quel est le territoire pertinent qu'il faut créer dans lequel se déploieront des compétences elles-mêmes à désigner ?



L'extériorité fictive des territoires nouveaux

La thèse que nous voulons soutenir ici est la suivante : l'espace étant toujours déjà saturé de territoires, un nouveau territoire ne peut « avoir lieu » à ses débuts qu'en position d'extériorité, de nature nécessairement fictive, par rapport à tous les territoires institués. Cela revient à dire d'une autre façon ce que désigne le mot « u-topie » (non-lieu) quand il est appliqué à un projet social qui n'est encore soutenu par aucune réalisation. Or, les initiatives de développement local qui ont pu être impulsées dans les régions rurales comme les dispositifs de gestion sociale territorialisée mis en place plus récemment dans les villes présentent de ce point de vue des caractéristiques étonnamment similaires : il s'agit toujours d'opérations qui se présentent à la fois comme exemplaires, expérimentales et exceptionnelles; comme des « utopies »

(au sens de « non-lieu ») qui ont pourtant lieu. Ce sont là trois manières différentes et complémentaires de résoudre cette difficulté qui consiste à « donner lieu » à un territoire, et tout en même temps à un problème, au projet de sa résolution, et aux agents qui se prévalent de la compétence pour y parvenir, quand tout ce qui est en place ne se tient que du fait que rien ne change; elles y parviennent en inventant le « territoire suspendu »...

Reprenons chacune de ces caractéristiques; il s'agit à la fois de manières selon lesquelles ces opérations, ou ces « expériences », se présentent elles-mêmes, et de « techniques » qui sont mises successivement en oeuvre pour faire devenir réalité sociale, c'est-à-dire institution, des territoires nouveaux.

L'exemplaire (le lieu et le symbole)

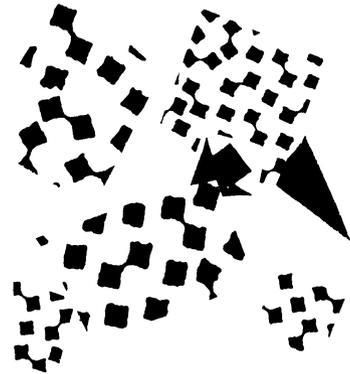
Le premier travail qui peut aboutir à la construction d'un nouveau territoire est celui qui consiste à *faire voir* le problème auquel il peut être proposé comme solution. Ce terme de « faire voir » est à prendre au sens littéral. Or, quand le problème est encore complètement inédit, quand il n'est qu'un mot (« la désertification », « l'abandon », la « dilution du lien social »), il ne peut être rendu visible que par l'exemple concret qui peut le suggérer. Aussi bien, faire accéder un problème à la reconnaissance sociale est une opération qui, à ses débuts, ne peut se soutenir que par la désignation de situations concrètes présentées comme autant de manifestations singulières qui illustrent sa réalité. Ce que nous appelons ici le travail de production de l'exemplaire consiste donc à la fois à montrer des situations singulières et à les désigner comme des exemples

qui a fait d'un village abandonné son symbole a pu être à l'origine de l'idée que la campagne recelait des beautés et des richesses ethnologiques à préserver. Elle a compté, avec d'autres initiatives semblables, dans l'invention des territoires du tourisme rural. De même, des actions militantes qui, au nom de l'autogestion, avaient développé dans un quartier urbain des formes d'expression des habitants, n'ont pas peu compté dans la formalisation des opérations ultérieures de « développement social des quartiers » (Micoud, 1987).

Quand, de cette manière, tel ou tel lieu ou telle série de lieux sont faits exemplaires, ils sont comme exhaussés de l'espace ordinaire; les actions qui sont engagées pour remédier aux problèmes qu'ils symbolisent sont appelées des « expériences ». En même temps se fait jour et commence à devenir croyable que, pour prendre en charge le problème ainsi manifesté, il importe peut-être de prêter l'oreille à ce que disent ceux qui prônent la nécessité du changement.

La reconnaissance sociale est toutefois d'abord celle qui s'établit entre les agents qui « montrent et qui disent » et qui, en échangeant entre eux sur les situations et sur les expériences, forment peu à peu cet espace de communication dont nous avons parlé. La production des exemples, qui ne sont encore que des noms de lieux que l'on s'échange ou des endroits que l'on va visiter, mais qui déjà, pour certains, commencent à être connus en « haut lieu » (que l'on songe à l'exemple de l'Alma-Gare, à Roubaix), est ainsi ce qui préfigure, sous la forme d'un espace de communication, l'espace de la problématisation proprement dit. Des réseaux de plus en plus étendus se constituent qui, pour donner du poids à leur parole, vont rapidement solli-

citer l'instance légitimante du discours scientifique.



L'expérimental (l'espace et le savoir)

L'énonciation du problème inédit qu'une société se pose à un moment donné est, en même temps, la construction du nouveau cadre de représentation dans lequel le problème peut en être un. C'est aussi l'énonciation du cadre problématique d'une nouvelle raison des choses, celle à laquelle s'adossent les pratiques qui se définissent par leur aptitude à arraisonner la nouveauté en question. Si, ici, un prétendu aménagement rural ne conduit qu'à vider le pays de ses habitants au profit de touristes saisonniers, si ailleurs telle politique d'aides sélectives aboutit à l'inverse de l'effet attendu, ou si le développement économique doit se payer par la dégradation de l'environnement (etc.), c'est la preuve manifeste que les principes des actions engagées reposent sur une méconnaissance de la réalité. Quand les initiatives s'appellent des « expériences », c'est là le signe qu'on est au croisement de la connaissance et de l'action.

La présentation des opérations de développement local ou des dispositifs de gestion sociale territorialisée comme des expérimentations — avec la référence explicite aux procédures de la pensée scientifique — peut être

36 d'un même. Il s'agit à proprement parler d'un travail symbolique puisqu'il consiste à montrer des choses et, par l'action d'énonciation performative qui accompagne cette action de les montrer, à faire de ces choses des signes d'une idée.

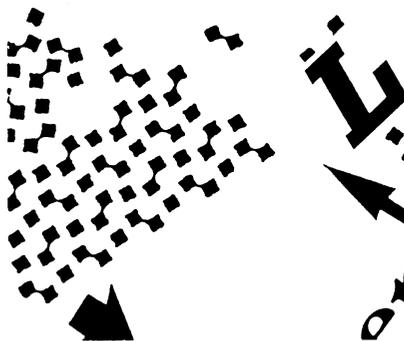
En s'appuyant sur ce que Saussure dit du symbole — il a le « caractère de n'être jamais tout à fait arbitraire; il n'est pas vide, il y a un rudiment de lien naturel entre le signifiant et le signifié » (Arrive, 1981 : 10) — et aussi sur une phrase de Levinas — « Les idées ne se séparent jamais de l'exemple qui les suggère mais qui les fixe » (Levinas, 1976 : 48) —, nous voulons insister ici sur l'importance de cette opération initiale de figuration et de nomination. Davantage peut-être qu'à un exemple ou qu'à une image, c'est à la construction d'un emblème qu'aboutit ce travail. C'est-à-dire à un complexe qui réunit et rend inséparables un visible et un dicible et qui ouvre et garantit un nouvel espace de communication.

Concrètement, c'est par l'élection de lieux symboles que s'opère ce travail de production de l'exemple. C'est, par la manière de le dire, de l'interpréter, de faire ressortir une configuration particulière de ses traits, le rendre digne d'exprimer un signifié qui le dépasse. Ainsi, comme nous avons pu le présenter ailleurs (Micoud, 1985), l'action originelle

interprétée comme le signe d'un travail pour faire droit à une autre réalité. Quand le fonctionnement du reste de la société peut bien continuer à être expliqué selon les formes habituelles, l'action qui se dit expérimentale est celle qui se donne pour objectif de vérifier qu'une autre interprétation des faits lui permettra seule d'atteindre à l'efficacité. Le « problème » alors n'est plus ce qui est manifesté par un lieu, il est ce qui est construit par le nouveau savoir qui prétend connaître sa raison.

Le développement local est ce qui doit prendre en compte le phénomène du « sentiment d'appartenance » disent les uns, il ne démarre que pour autant que des étrangers s'y investissent rétorquent les autres, et les troisièmes de soutenir que tout dépend de la présence d'agents intermédiaires. Les initiatives nouvelles (d'animation globale, de participation, de formation, de soutien à des activités économiques inédites...), sommées de répondre sur les principes qui les gouvernent, trouvent dans les sciences sociales ample matière à argumentation. Comme dans un laboratoire, les controverses construisent comme un fait indiscutable ce à propos de quoi elles débattent. Et c'est bien effectivement sur la fiction d'une extériorité similaire à celle de l'expérience en laboratoire (quand l'opération qui est menée sur un appareillage construit est censée valoir comme si elle était appliquée au réel) que se fondent les expérimentations sociales. Plutôt que d'insister ici sur les différences (entre expérimentations sociales et expériences scientifiques) (Roux et Micoud, 1982), il est plus important de relever l'efficacité de cette qualification. Quand l'espace géographique support de l'« expérience » est institué espace expérimental, quand des chercheurs en sciences sociales sont investis

d'une mission d'observation, de suivi ou d'évaluation, et quand, de ce fait, une décision aboutissant à une dépense publique est prise, existe-t-il meilleure preuve de réalité? Le réseau, à s'élargir aux chercheurs (pour qui ces expériences peuvent être des lieux privilégiés de visibilité du social), finit par inclure aussi les responsables des services de recherche des administrations de tutelle. Celles-ci y trouvent bien aussi leur compte. La reconnaissance qu'elles accordent aux « expériences » est en même temps ce qui leur permet, en les mettant en série et en comparaison, de conserver le privilège de dire quel est leur sens.



L'exceptionnel (les textes et les institutions)

Quand le « problème » a pu commencer à être montré, quand il a acquis un certain coefficient de réalité, les différentes instances qui, d'une manière ou d'une autre, sont titulaires d'un droit d'intervenir dans la régulation sociale sur le terrain sont, de ce fait même, mises dans un certain état d'instabilité. Certes, chacune de ces instances (les administrations déconcentrées, les collectivités locales...) peut bien continuer à défendre ses droits (ou sa mission), qui restent « à la lettre » ceux qui sont fondés par les textes juridico-administratifs en vigueur et qui trouvent à s'exercer dans les différents terri-

toires institués. Toutefois, face au caractère de réalité croissant du problème nouveau — caractère de réalité qui est le résultat de la construction sociale que nous avons dite (emblématique et problématique) —, vient un moment où « l'ampleur » du problème nouveau, « son caractère inédit », « la menace qu'il représente pour l'avenir », doivent forcer à admettre que la raison qui fondait ces droits n'est plus adéquate. S'ouvre alors la dernière phase, celle qui, au terme des négociations entre les différentes instances, pourra déboucher sur la constitution d'une « circonscription d'action exceptionnelle ». En effet, le dégagement de crédits publics, comme la désignation des autorités de tutelle qui auront à vérifier leur usage, exige que soient mises en place des formes juridiques. Les « circonscriptions exceptionnelles » sont la manière de résoudre le problème de l'extériorité des territoires naissants. Les textes qui les définissent ont ceci de particulier qu'ils énoncent un accord sur des règles qui vont pouvoir permettre, pendant un certain temps, de déroger aux règles communes qui fixent ordinairement la répartition des attributions. Le territoire qu'elles instituent ainsi, parce qu'il vient se superposer sur les territoires déjà existants sans les remettre en cause, n'est pas encore une chose pleinement reconnue par le droit. Ce territoire d'exception a statut d'outil pour la prise en charge momentanée du problème qu'il s'agit de résoudre. Les autorités qui sont désignées pour le gérer, commissions paritaires, assemblées de partenaires, chefs de projet, cellules techniques, etc., ne peuvent pas transformer ce qui reste un territoire d'exception en une personnalité juridique titulaire de droits spécifiques. Pour cela, il faudra une autre histoire, un autre processus légis-

38 latif et solennel par lequel la société tout entière, en modifiant selon des rites précis le tissu des textes dans lesquels elle se représente, peut « faire droit » à de nouveaux territoires sans remettre en cause sa pérennité (Legendre, 1985 : 92-93.)



Conclusion

Construire un nouveau territoire, c'est montrer le problème qu'il pourrait permettre de résoudre, faire reconnaître sa réalité en convoquant un autre savoir pour le légitimer et le faire accepter en contournant les textes qui organisent l'espace politique. Le territoire ainsi conçu est une représentation, un cadre forgé pour l'action. Il est un moyen pour une parole de construire sa place. Aussi la question à se poser à son sujet n'est-elle pas celle de sa nature substantielle, de sa réalité géographique, historique ou sociale. Sa réalité n'est pas à chercher dans les énoncés qui

prétendent le saisir mais dans l'énonciation qui le fait être, dans un « dire » qui s'articule à un « faire » (de Certeau, 1987 : 219). Ce qu'il faut savoir, c'est qui parle et qui, désignant le territoire comme sujet qui veut prendre la parole, s'institue comme sujet politique parlant en son nom. Les caractères exemplaire, expérimental et exceptionnel de ces nouveaux territoires pour l'action que sont les « pays » ruraux ou les dispositifs de la gestion sociale mis en place dans les quartiers urbains témoignent du fait que les nouveaux professionnels, qui bénéficient généralement du soutien des fractions modernistes du pouvoir central, ont bien réussi à construire un modèle. Toutefois, parce qu'il reste technicien ou, à la lettre, « u-topique » (il revient à supposer que le territoire peut suffire à définir ce qui fait l'unité d'un corps social), ce modèle ne saurait se substituer à celui qui organise l'espace politique proprement dit. Il manque pour cela une sanction, celle par laquelle ce qui est une représentation peut devenir réalité sociale quand elle peut se donner des représentants. Or c'est bien là l'équivoque des promoteurs de ces nouveaux territoires, que d'en appeler à cette « indépendance » — c'est-à-dire de continuer à utiliser un discours de la représentation concurrent du politique — mais, pour conserver la légitimité technique que ces territoires leur ont permis d'acquérir, de toujours se tenir en retrait de ce qui pourrait permettre d'y accéder.

André Micoud
CNRS-CRESAL

Bibliographie

- Les Annales de la recherche urbaine*, 26, 1985.
- ARRIVE, Michel. 1981. « Le concept de symbole », *Documents de recherche*, III, 25 : 10. Paris, EHESS, Groupe de recherches sémio-linguistiques.
- CADORET, Anne, éd. 1985. *Protection de la nature. Histoire et idéologie*, Paris, L'Harmattan.
- CERTEAU, Michel (de). 1987. *La Faiblesse de croire*. Paris, Seuil, « Esprit », 1987.
- DOURLENS, Christine, Pierre A. VIDAL-NAQUET et Lorraine ARNODIN-CHENOT. 1986. *Autonomie locale et décentralisation* (préface de Michel MARIE). Paris, Anthropos.
- Espaces et sociétés*, 40, 1, 1982, et 51, 2, 1987.
- ION, Jacques. 1987. *La Gestion territoriale de la social*. Rapport de recherche. Ministère de la Justice, CRESAL, multigraphié.
- LEGENDRE, Pierre. 1985. *L'Inestimable Objet de la transmission. Études sur le principe généalogique en Occident*. Paris, Fayard.
- LEVINAS, Emmanuel. 1976. *Quatre lectures talmudiques*. Paris, Minuit, « Critique ».
- MICOUD, André. 1985. « L'invention de l'artisanat rural, ou les néo-ruraux avant la lettre », dans CADORET : 124-137.
- MICOUD, André. 1987. « Montchovet ou la question de l'exemplarité », *Espaces et sociétés*, 51, 2 : 131-144.
- MICOUD A., P. LANEYRIE et E. de BANVILLE. 1977. *Fonctions et enjeux des Parcs Naturels Régionaux péri-urbains*. Rapport de recherche. Paris, Ministère de la Qualité de la vie, mars.
- ROUX, J. et A. MICOUD. 1982. « Le discours de l'expérimentation sociale », *Bulletin de l'IDATE*, Montpellier, 9 (oct.) : 41-46.