

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



Le local convié au développement Inviting local communities to participate in development La esfera local invitada al desarrollo

Marc Mormont

Number 22 (62), Fall 1989

De l'espace pour le local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034026ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034026ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Mormont, M. (1989). Le local convié au développement. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (22), 151–165. <https://doi.org/10.7202/1034026ar>

Article abstract

Local development is defined by its converse, that is to say, policies of a regional nature that were instituted during the 1960's. Using the case of Walloon, Belgium, the author shows how these policies were implemented by the actors involved. Local development, considered mostly from the point of view of rural regions, is built upon two distinct if not independent bases. On the one hand, criticisms originate from the bottom which challenge the monopoly of regional institutions and its perverse effects; on the other, criticisms originate from the spheres of economic power which reproach the inefficiency of such institutions. Local development is somewhat ambiguous but is rejuvenated through changes in state action and the relationship with the economy.

Le local convié au développement

M. Mormont

L'importance prise ces dernières années par les questions de développement local marque certainement un tournant dans les politiques régionales. L'article qui suit se base avant tout sur la connaissance des problèmes des régions rurales en Europe. Que signifie finalement cette sorte de retournement vers le local? Il s'agit en première analyse d'un relatif effacement du poids de l'État, mais cet effacement n'est pas seulement arraché par des mouvements locaux, il est consenti, voire souhaité par certaines fractions de l'appareil d'État. Il s'agit aussi sans doute d'un effet de l'internationalisation de l'économie, qui a affaibli le poids économique des États. Mais cette tendance ne libère-t-elle pas des forces et des espaces où des acteurs locaux peuvent mieux gérer leur devenir? Ou ces derniers ne font-ils que croire qu'ils gèrent, sans apercevoir ou en se dissimulant les dépendances qui les contraignent? Il ne s'agit ni d'ignorer ni de minimiser ces

questions, mais les lignes qui suivent cherchent moins à faire un bilan critique du développement local qu'à comprendre comment l'idée et les pratiques du développement local réussissent à s'imposer, voire à devenir le cadre de référence d'un certain nombre de politiques, d'actions et d'acteurs. Dès lors notre hypothèse est avant tout qu'il s'agit là d'une transformation du cadre de référence de l'action, d'une manière de voir non seulement l'économique, mais peut-être, plus largement, le monde social.

Le développement local : discours ou pratique?

L'idée même d'un développement « local » ne peut se comprendre que par ce à quoi elle s'oppose, c'est-à-dire plus exactement par le rapport qu'entretient le « développement local » avec les formes dominantes de développement et de gestion socio-politique du développement, qu'on peut appeler modèles de développement. Je poserai en effet



comme point de départ qu'il est nécessaire de distinguer le développement — à savoir les transformations multiples qui accompagnent, conditionnent ou stimulent la croissance économique — de ce qu'on pourrait appeler les politiques de développement, dans lesquelles il faut ranger les théories, les idées mais aussi les institutions et les pratiques des acteurs publics qui cherchent à intervenir sur le développement. Or, rappelons-le, cette intervention publique sur le développe-

152 ment, qui a été le fait de l'État, intervention orientée par le souci de corriger les effets du développement autant que par celui de produire du développement, s'est constituée assez récemment, en tout cas au cours de ce siècle, et par opposition à un certain laisser-faire libéral. Même si elle n'a pas les mêmes sources, elle se développe parallèlement à l'État providence, lequel se constitue aussi en opposition à la même philosophie sociale du libéralisme, ce qui crée des affinités évidentes entre les deux perspectives. Je ferai plus loin une analyse des forces sous-jacentes à ce processus de mise en place d'une politique de développement, car je veux insister d'emblée sur les questions que pose le développement local du fait même qu'il se définit par rapport à un univers institué d'action publique. Qu'on pense le développement local comme opposé ou comme complémentaire à la politique établie de développement, il se pense de toute manière en référence à celle-ci, c'est-à-dire principalement aux formes que la politique de développement régional a prises dans l'après-guerre. En ce sens c'est bien un projet « alternatif »².

Il s'ensuit qu'avant d'être un objet de science, le développement local constitue un discours, aussi bien que des pratiques plus ou moins légitimées ou institution-

nalisées, un discours sur le développement et sur le mode d'intervention dans le développement, qui doit certaines de ses propriétés au fait qu'il est « alternatif ». En quelque sorte on pourrait affirmer qu'il y a toujours eu du développement local, c'est-à-dire des pratiques locales de développement, et même d'intervention sur le développement, et que toujours des élites ont cherché à orienter le devenir économique de l'espace où elles étaient. Mais ces pratiques locales — sans doute aussi réelles dans le passé qu'aujourd'hui — n'ont pas exactement le même sens et la même portée selon le statut qu'on leur donne dans le vaste champ des pratiques de développement; elles sont vues autrement à partir du moment où s'installent des politiques nationales de développement régional, et encore d'une manière différente quand celles-ci sont mises en question. Ce statut des pratiques locales, c'est aussi bien un degré de légitimité qu'un poids politique ou des moyens financiers dont elles peuvent disposer, tous facteurs qui peuvent d'ailleurs conditionner leur efficacité.

Il est en effet pertinent, ici autant que dans d'autres secteurs de la vie sociale, de rappeler cette réalité sociologique qui veut que toute politique doit une partie de son efficacité au fait qu'elle constitue un discours performatif, un discours qui se réalise au moins en partie parce que, émanant d'une autorité reconnue, il détermine le comportement des acteurs et s'accompagne de mesures symboliques, juridiques, pratiques et économiques qui tendent à faire agir les individus et les groupes dans un sens déterminé. En insistant sur cette dimension du discours de développement, je ne veux aucunement me placer en opposition aux théories (plus directement écono-

miques) qui interprètent ces modèles de développement en les rapportant aux fonctions économiques qu'elles remplissent (que d'autres appellent des fonctions de régulation sociale et économique). Ces théories, pertinentes et fécondes, risquent cependant de ne pas saisir avec assez de finesse les médiations sociales et politiques du développement, oubliant notamment que le développement ne se fait pas de la même manière quand il est l'objet d'une intervention plus ou moins volontariste, et non plus le seul effet des mécanismes « spontanés » des structures ou des marchés. Surtout, il importe ici de mettre en avant la perspective selon laquelle les modèles et leur efficacité ne résultent pas mécaniquement des fonctions qu'ils peuvent remplir, mais sont générés par une lutte, par des rapports de force entre des groupes qui entrent en concurrence pour imposer leur représentation de ce qu'est le développement, soit finalement de ce qu'est le devenir social.

Ces hypothèses de travail, qui se concrétisent dans la suite du texte, nous semblent imposer une triple analyse, ou trois démarches complémentaires :

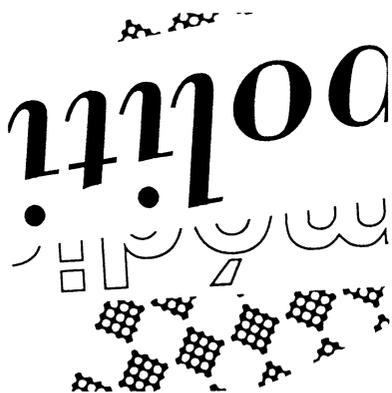
— d'abord, il est important de comprendre quel est l'enjeu qui donne sens à cette opposition dont le local est un terme, de comprendre quelles sont les positions qui s'affrontent, et comment elles s'expriment et se font stratégies ;

— ensuite, il faut se demander ce que peut révéler et ce que révèle déjà la pratique du développement local, compte tenu de la position et du point de vue qu'on adopte sur lui ;

— enfin, il faut s'interroger sur les facteurs divers qui, dans le champ du développement, comme dans le champ économique ou plus largement dans le champ social, peuvent expliquer les changements

en cours et donnent un sens et une efficacité relative aux « nouveaux modèles ».

En suivant cette triple démarche, j'espère éviter trois biais qui pèsent, me semble-t-il, sur la réflexion. Le premier consisterait à réifier le développement local en le considérant comme un objet donné (négligé mais intemporel), alors qu'il doit sa réalité actuelle au fait qu'il procède d'un discours et d'une stratégie : quoi qu'il en soit des pratiques locales, il y a bien nouveauté à partir du moment où un modèle se présente comme alternatif. D'autre part il faut éviter de ne centrer l'observation que sur des pratiques qui se donnent à voir sous le label du développement local, d'une part en essayant de voir ce qu'elles peuvent avoir de commun avec d'autres pratiques qui ne sont pas codées comme telles, d'autre part en examinant quel est le rapport entre la représentation et la pratique du développement local, et comment certains acteurs peuvent s'en servir. Enfin, il semble pertinent de retourner l'analyse vers les facteurs englobants qui peuvent expliquer ces modèles et ces stratégies, en se demandant comment celles-ci sont possibles et peuvent s'harmoniser avec des processus globaux de transformation du champ social et de l'espace.



l'envers du développement régional

En Belgique et plus spécialement en Wallonie, le développe-

ment local se définit en effet d'abord par la différence qu'il cherche à établir avec l'ensemble des institutions qui gèrent le développement régional, institutions multiples qui ont été mises en place au cours des années soixante à la suite des réflexions et des revendications des années cinquante. Ces institutions, ce sont avant tout celles qui gèrent le développement économique et celles qui gèrent l'aménagement du territoire. Elles forment aujourd'hui un réseau qui couvre l'ensemble de la région et trouvent leur base juridique dans les lois d'expansion économique de 1959 et de 1960 et dans la loi organique sur l'aménagement du territoire de 1962. Leur structure ne peut se comprendre sans une brève description de l'espace régional.

L'espace national est évidemment déjà profondément divisé entre les régions wallonne et flamande. La Wallonie commence à prendre conscience du déclin relatif des industries de base qui ont fait l'expansion de ses bassins industriels (les deux pôles étant Liège et Charleroi); on peut interpréter la mise en place des institutions de développement régional comme une réponse à ce défi (face à une Flandre en expansion, les responsables wallons s'inquiètent), mais aussi aux revendications d'une partie du mouvement ouvrier wallon (socialiste), qui exige des « réformes de structure » et une intervention directe de l'État dans l'économie. À côté de ces bassins industriels, il existe en Wallonie de vastes zones rurales (périphériques) qui sont en plein changement technique, économique et social. Les années cinquante voient se développer des mouvements ruraux, catholiques d'inspiration (Mougenot et Mormont, 1988), qui vont également revendiquer une intervention publique, notamment un développement des équi-

pements sociaux et scolaires et un aménagement « régional ». Cette conjoncture spatiale et politique explique la forme que vont prendre les institutions de développement régional.

Ces institutions vont en effet se constituer comme des sociétés « intercommunales » qui couvrent tout ou partie d'une province (entité administrative et politique): ces sociétés sont censées élaborer des projets d'équipements et d'infrastructures pour la réalisation desquels elles obtiennent des moyens financiers de l'État. Elles ont ceci de particulier qu'opérant sur des espaces assez vastes, elles ne sont que formellement sous le contrôle des communes, qui resteront jusqu'en 1976 de petites entités dépourvues des moyens d'exercer un réel pouvoir. Quant à l'aménagement du territoire, il sera géré par une institution centrale chargée d'élaborer des plans de secteurs (espaces sans signification administrative) que les communes peuvent amender à travers un processus de consultation complexe et long. Par ailleurs, le développement régional est aussi le soutien que l'État apporte, dans divers secteurs économiques, à la mise en place de « structures » qui rassemblent les professionnels pour développer des stratégies communes et diffuser l'information et la formation : un exemple en est la constitution des « fédérations touristiques ». Il s'ensuit deux caractéristiques fondamentales, à savoir que le développement régional dont il s'agit est certes celui de la région wallonne, mais qu'il est mis en oeuvre par des institutions qui correspondent à des sous-régions et qui se superposent ou s'imposent aux formes traditionnelles du pouvoir local, spécialement dans les régions rurales.

Cet état de fait résulte d'un rapport de forces spécifique qu'il faut analyser. À l'échelle de la Wallonie, la constitution d'une

154 institution « régionale » de développement se heurte à plusieurs obstacles : d'une part elle figurerait trop la constitution d'un pouvoir wallon face à l'État central, d'autre part elle risquerait d'être dominée par la famille socialiste ; cela heurte en particulier l'intérêt politique de la droite et du parti catholique, qui se pose en défenseur de l'autonomie locale (des communes) et des régions rurales. Par ailleurs, et cela est tout aussi important, la politique de développement ne sera pas non plus locale, et l'analyse de la situation des régions rurales peut aider à comprendre pourquoi. Dans ces régions en effet, l'initiative ne vient pas des élites locales, mais bien de mouvements volontaires (où les jeunes et les femmes sont très actifs) et d'organisations professionnelles (agricoles). Alors que les pouvoirs locaux sont immobilistes et cherchent à se protéger du progrès, ces mouvements vont, sur la base d'une analyse des besoins des jeunes et sur fond de réaffirmation d'une identité rurale forte (bien que passéiste), réclamer des moyens de développer leur village. Il faut bien comprendre que les mouvements volontaires se créent en fait pour donner une réponse à des transformations en cours : modernisation agricole, exode rural, crise de l'artisanat, tous phénomènes qui placent les ruraux devant le choix entre un

passé condamné et un futur qu'ils ne maîtrisent guère. Et leur demande est avant tout de créer des institutions « régionales », mais ils entendent par là des institutions de coopération volontaire entre quelques communes pour gérer des équipements communs ; ces institutions devraient demeurer sous le contrôle direct des communes. Cette position, fondée sur le souci de la « participation de tous » et sur une approche plus sociale qu'économique, sera battue en brèche pour deux raisons : d'une part, les pouvoirs locaux ne prendront aucune initiative pour l'appuyer, d'autre part, elle est soutenue par les premiers sociologues ruraux et s'oppose à la vision des économistes et géographes-aménageurs, qui ont une légitimité bien plus forte dans le monde scientifique et social et peuvent imposer une vision du développement qui s'appuie sur d'autres références³. Tout en appuyant de leurs revendications la création de nouvelles institutions, les mouvements ruraux, qui prônaient des formules locales (c'est-à-dire à l'échelle de petites régions où l'interconnaissance existe), seront ainsi pris en tenaille entre l'immobilisme des élites traditionnelles et l'économisme des « spécialistes » qui raisonnent à une autre échelle et selon d'autres critères.

En effet, le développement régional tel qu'il est pensé par les spécialistes s'organise avant tout sur une conception de la région polarisée et de la professionnalisation sectorielle. Ce sont les études sur les armatures urbaines et les typologies de communes basées sur la distribution sectorielle de l'emploi qui vont constituer les références théoriques utilisées pour l'aménagement. Il est cependant essentiel de voir ici aussi que le développement régional ne s'institue pas en dehors d'un rapport de forces spécifique,

car ni les découpages en « secteurs » des aménageurs, ni la répartition spatiale des intercommunales ne vont obéir aux conclusions des spécialistes. Ce qui va se constituer, ce sont des « sous-régions » de taille variable, qui obéissent en fait à des compromis politiques, et vont entrer en concurrence pour attirer des investisseurs privés et obtenir des financements publics pour les infrastructures et équipements qu'elles promeuvent. C'est là une preuve de plus que le « développement régional » tel qu'il se réalise n'obéit directement ni à des impératifs économiques ni à des théories, mais bien à un jeu de concurrence. Je ne développerai pas ici le contenu de cette politique de développement régional ni sa critique⁴. Je veux plutôt insister sur le fait que le « développement régional » constitue, au début des années septante, un « appareil » de lois, de pratiques, d'institutions et de spécialistes qui doit ses caractéristiques aux rapports de forces qui lui ont permis de se développer. C'est par rapport à lui que le développement local va se constituer progressivement dans le milieu des années septante.

Au risque de tomber dans la tautologie, je dirai que le premier effet de l'institutionnalisation du développement régional est de monopoliser le « développement » et de contraindre à penser le devenir à travers les catégories qu'il utilise et réalise. La preuve en est qu'une bonne partie des actions politiques va simplement consister à essayer de manipuler l'« appareil » en fonction des positions et stratégies de chaque acteur. Ainsi, l'action politique communale va se développer en direction des intercommunales et des avantages qu'elles peuvent procurer en équipements et en infrastructures. De même, plus largement, ce sera une stratégie

constante des régions les plus rurales que d'obtenir des normes particulières pour la création de certains équipements pour lesquels des normes nationales ont été fixées (par exemple une bibliothèque centrale est allouée pour 500 000 habitants, mais on réclame la possibilité d'un tel équipement pour chaque arrondissement rural). L'appareil de développement régional organise donc des luttes et des concurrences qui, par la reconnaissance qu'elles donnent au développement et aux institutions qui l'assurent, légitiment et l'idée et l'appareil de développement régional.

Un autre effet du développement régional doit être souligné. Si le développement régional vise en principe à combler les inégalités de développement, et reconnaît donc des différences, il impose pourtant une vision homogénéisante de l'espace, continuum qui va du plus au moins sur une série de critères univoques (taux d'emploi, niveaux de revenu, etc). L'espace est hiérarchisé mais sans spécificités, et le « développement » consiste en principe à réduire les différences et à intégrer les régions les plus périphériques dans les champs de relations qui s'organisent à partir du centre. Cette vision homogénéisante structure la perception de l'espace et de chacun des espaces locaux en seule référence à la centralité des villes : en effet, si on reconnaît par exemple que les caractéristiques paysagères particularisent certaines zones rurales, c'est d'abord en fonction d'un usage récréatif ou touristique des populations urbaines. C'est donc bien par l'intégration à un réseau de relations avec les centres que le développement est rendu possible, et la concurrence qui s'instaure entre les sous-régions porte sur l'accessibilité aux facteurs dynamisants qui sont au centre⁵. Cela explique l'import-

tance qu'ont prise, dans les revendications des communes, les infrastructures de communication qui les relient au réseau urbain.

Le développement local apparaît au milieu des années septante, et il se présente d'abord comme un projet de développement rural. Ses principales caractéristiques se définissent en opposition au « développement régional » institué. On peut les résumer comme suit :

— la représentation de l'espace réintroduit l'idée d'une spécificité du rural, et pose donc que l'espace est hétérogène, le rural étant fait de collectivités locales (sur le plan social) mais comportant aussi des spécificités culturelles (patrimoine) et écologiques (environnement et ressources). Le rapport à la ville est pensé comme complémentarité de différences et non plus comme intégration ;

— la participation de la population est affirmée comme une des clés du développement local, en opposition aux institutions purement techniques qui gèrent le développement ; l'initiative individuelle et l'identité locale sont définies comme des moteurs du développement ; par là, le développement local s'adresse plus au citoyen qu'au professionnel ;

— la gestion, tant des collectivités publiques (les communes) que des initiatives privées ou associatives, occupe une place centrale dans les priorités ; elle est souvent associée à l'utilisation de technologies nouvelles qui sont vues comme un moyen de concilier la spécificité locale et le développement ;

— le partenariat est considéré comme un mode privilégié pour l'action, et il réunit le plus souvent des initiatives privées et des initiatives associatives, et des collectivités locales et des partenaires divers, publics ou privés, à l'échelle nationale (certaines ad-

ministrations centrales, des fondations privées, voire des institutions européennes) ;

— plus globalement, l'accent est mis sur les ressources locales à mobiliser plus que sur l'attrait à exercer sur des investisseurs privés ou publics ; l'idée d'une intégration locale des activités (c'est-à-dire de synergies, de complémentarités économiques et sociales) est opposée à la spécialisation sectorielle.

Les terrains privilégiés par le « développement local » sont précisément ceux qui sont délaissés par les institutions dominantes : c'est aussi bien la formation des mandataires locaux (des petites communes) que les problèmes d'environnement ou l'aide aux petites entreprises, ou encore les actions qui visent à protéger et à mettre en valeur des patrimoines locaux (architecturaux, naturels...). Le développement local s'élabore ainsi à la marge des formes établies de gestion du développement, et chacune de ses caractéristiques peut être lue comme leur envers. En fait, on peut penser que le « développement local » prend forme à la fois sur la base des contradictions et des impasses du développement institué, et sur la base de nouvelles préoccupations diffuses dans la société globale, comme l'intérêt pour le cadre de vie, pour le patrimoine populaire et plus généralement pour la campagne. Ce faisant, le développement local forme progressivement un quasi-corps de « professionnels » qui sont appelés agents de développement : les agents interviennent comme intermédiaires entre les acteurs locaux et les institutions, tirant leur légitimité de leur compétence et de leur capacité pratique de susciter des projets et de les gérer.

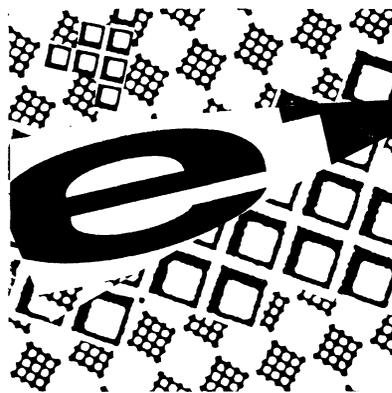
On peut par conséquent voir le « développement local » comme une forme d'encadrement com-

156

plémentaire des institutions existantes (il fait ce qu'elles ne font pas); mais c'est aussi une forme concurrente d'encadrement, et cela apparaît bien dans les luttes qui l'opposent aux institutions quand il s'agit de gérer des programmes comme ceux qui sont développés par la CEE en faveur des régions rurales défavorisées, ou plus généralement un ensemble de programmes étatiques développés au cours des années pour lutter contre les effets de la crise économique. Et cela permet de suggérer que l'opposition entre développement local et formes instituées de développement régional traverse aussi le champ des institutions régionales, nationales et européennes. On peut faire l'hypothèse que le « développement local » trouve une de ses conditions d'émergence précisément dans le fait qu'un certain nombre d'actions nouvelles des pouvoirs publics vont à sa rencontre : ce sont généralement des actions plus ponctuelles, définies en termes d'objectifs et non d'administration, plus limitées dans le temps ou l'espace et visant à résoudre des problèmes spatialement mieux circonscrits. Il peut s'agir par exemple d'un programme de formation de jeunes entrepreneurs, ou de la mise en place d'un parc naturel régional, ou encore d'efforts pour susciter des projets « alternatifs » de dé-

veloppement agricole... Je fais donc ici l'hypothèse que le « développement local » se constitue parce qu'il offre un outil adapté à certaines formes relativement nouvelles d'intervention publique dans un contexte de crise et de plus grande incertitude⁶. Le « développement local » s'appuierait en fait sur un clivage (caché) à l'intérieur même des pouvoirs publics, clivage qui opposerait les tenants des modes d'encadrement traditionnels et les défenseurs de nouvelles formes, plus légères, moins coûteuses, plus efficaces et plus partenariales d'intervention de la puissance publique dans le développement et plus généralement dans la vie sociale.

Si tel est bien l'enjeu (caché, répétons-le) du développement local, on peut comprendre qu'il en existe différentes interprétations, ou différentes représentations concurrentes.



Experts et agents du développement local

Il est intéressant de constater que le développement régional, tel qu'il est institué dans la plupart des pays développés, fait l'objet d'une critique ou d'une « réévaluation » progressive au cours des années septante. C'est spécialement à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) que nous nous intéressons, pour noter que cette institution, qui ne dispose

d'aucun pouvoir formel sur les pays membres mais fait plutôt office de club et de bureau d'études, développe au cours de ces années une réflexion de plus en plus critique sur les politiques de développement régional (OCDE, 1974, 1977a, 1977b, 1979). La démarche des experts de l'OCDE ne met aucunement en cause la légitimité des politiques de développement régional, elle tâche plus simplement d'en évaluer l'efficacité, de les rapporter au nouveau contexte (de crise) et de suggérer des mesures plus fines et plus appropriées. La réflexion abordera directement en 1979 le problème des stimulants à l'industrie, problème difficile puisqu'il s'agit de la pierre d'angle de la plupart des politiques régionales, et de la principale justification des institutions existantes.

Néanmoins nous avons attiré l'attention sur quelques-uns des dangers que peuvent comporter les stimulants : non seulement, ils n'aboutissent pas toujours aux résultats escomptés, mais ils risquent en outre d'encourager l'inefficacité, de stimuler le développement sous des formes moins bien adaptées aux besoins des diverses régions, de rendre celles-ci tributaires à long terme de ce genre de mesures et de réduire leurs possibilités de parvenir à une croissance autonome, alimentée par les entreprises locales et externes, et de susciter ainsi une rivalité et des surenchères à l'échelon international (OCDE, 1974).

Dans ces conditions, il paraît particulièrement important, à court terme, notamment pour les régions qui connaissent les problèmes les plus graves, de renforcer les politiques tendant à encourager le développement à partir des possibilités, des ressources, des compétences et des entreprises locales, en prévoyant sur place des programmes de formation et de recyclage de grande envergure, plutôt que de faire fond sur des transferts importants d'activités industrielles venus d'autres régions (OCDE, 1977b).

L'analyse des experts de l'OCDE repose à la fois sur un doute voilé à propos de l'efficacité des politiques habituelles (qui sont peu sélectives) et sur des constats « réalistes » tels l'affaiblissement des moyens financiers

disponibles et l'effet de la crise, qui augmente le nombre de régions à problèmes et pousse les Etats à des politiques plus sectorielles. Elle débouche finalement sur une série de propositions modérées où il est difficile de ne pas voir l'amorce d'une politique de développement local. Pour l'OCDE, en effet, une telle politique (que les acteurs n'appellent pas locale, car ils sont plutôt des réformistes du développement régional) consiste en plusieurs éléments : analyse plus précise de la situation des régions et définition d'une stratégie propre (et non plus seulement de mesures générales applicables à toutes les régions en retard ou en déclin), appui sur les ressources propres des régions. L'OCDE invite donc à revoir les politiques régionales dans un sens qui fait de chaque région un espace spécifique, bref ce qu'on peut appeler un espace local, si on entend par là un espace que l'on considère en accentuant les caractéristiques et les relations qui lui sont spécifiques et non plus seulement en tenant compte de sa place dans une hiérarchie définie par des critères généraux ou abstraits.

En regardant ainsi du côté des experts de la gestion du développement, on peut faire l'hypothèse que le « développement local » trouve aussi sa source dans une reconsidération des formes dominantes de gestion du développement. En Wallonie, c'est à l'occasion de la régionalisation de l'Etat, qui transfère aux régions la plupart des composantes du développement régional et de l'aménagement du territoire, que cette reconsidération se fait jour, débouchant sur des projets dont l'avenir est encore incertain mais qui vont dans le même sens d'une place à faire au développement local.

Ainsi, en matière d'aménagement du territoire, un projet de

plan régional verra le jour qui reconnaît la différence entre des régions urbaines, marquées par l'industrialisation — et qui ont à faire face à des problèmes de reconversion — et des régions rurales qui possèdent leur spécificité : le plan prévoit une plus grande autonomie de chacun des types d'espace en vue d'un aménagement qui n'est plus exclusivement centré sur l'intégration à un réseau urbain mais qui envisage une mise en valeur par chacune des sous-régions de ses propres atouts. Ce projet reste en suspens, mais d'ores et déjà on assiste à une décentralisation de l'aménagement vers les pouvoirs locaux, qui, sous condition notamment de l'existence d'une forme de consultation de la population, se voient reconnaître le droit de planifier leur propre espace.

Dans le champ du développement économique, il n'est pas inutile de rappeler que les politiques européennes tendent à aller dans le même sens, notamment à travers la réalisation de programmes de développement intégré⁷. Très récemment, la Commission des communautés européennes a décidé de restructurer les trois fonds principaux qui peuvent agir en matière de développement — fonds agricole, fonds de développement régional et fonds social⁸ — en créant une direction de coordination, mais surtout en faisant en sorte qu'un programme de développement puisse (ou doive) désormais recourir simultanément à l'action des trois. La procédure mise en place joue sur l'initiative des régions, qui doivent proposer un projet global à partir duquel une négociation s'engagera « entre partenaires ». Il semble bien qu'une tendance fondamentale de la réforme consiste à concevoir le développement comme un développement local : la réalisation de ces plans de développement

passé en effet par la mise en place d'institutions nouvelles (provisoires) chargées de générer des projets de développement avec les acteurs économiques locaux, qui doivent coordonner sur le plan local l'action de tous les acteurs publics et privés.

Dans le domaine rural, que nous privilégions dans cette analyse, l'OCDE se signale à nouveau en 1986 et en 1988 par des travaux qui concernent la « politique rurale » et appliquent au développement rural les perspectives amorcées dans la réévaluation des politiques régionales. Le premier document conclut par quatre recommandations (OCDE, 1986) : renforcement de la gestion locale, développement de l'aptitude à diriger, et coordination et perfectionnement de la gestion publique rurale au niveau central (ce qui sous-entend la nécessité de nouvelles institutions). Enfin, le document plus élaboré de 1988 se termine par le souhait de voir se développer :

- une approche intégrée et territoriale [...]
- un élargissement des types d'acteurs appelés à participer [ou] une plus large participation aux décisions
- une répartition différente des tâches [...]
- une coopération pragmatique entre secteurs privés et publics (OCDE, 1988).

Toute la philosophie économique du développement local se trouve résumée dans ces documents, et il est important de noter qu'alors que les réflexions des experts sur le développement régional s'attaquaient plutôt à la lourdeur, au coût et à l'inefficacité des politiques régionales, les réflexions sur les politiques rurales s'attaquent plus directement au caractère sectoriel et centralisé des politiques. Ainsi est-il clair que, derrière le langage euphémisé des experts (qui parlent de « la prédominance traditionnelle de certains secteurs » ou se situent « par opposition aux approches

158 traditionnelles sectorielles ou sociales »), il faut lire une critique nette du poids trop important des intérêts agricoles jugés explicitement « corporatistes ». À cet égard d'ailleurs, il est clair que le souci du développement rural va tout à fait de pair avec une volonté de revoir radicalement la politique agricole dans le sens d'une moindre intervention financière des États.

Tout cela confirme notre hypothèse selon laquelle le développement local trouve une place et une certaine légitimité à la fois dans un discours dominant qui critique les politiques actuelles et dans les pratiques expérimentales lancées par certains acteurs nouveaux (qu'il s'agisse d'acteurs transnationaux comme la CÉE, en Europe, ou d'acteurs régionaux) au détriment des institutions traditionnelles de gestion du développement. La perspective reste certainement celle du développement économique, mais il y a une redéfinition profonde, à la fois de l'espace (du statut de la région), du mode d'action de la puissance publique et des acteurs du développement.

Eu égard à l'espace, il ne semble plus y avoir d'échelle unique de perception des différences spatiales qui classerait les régions sur un continuum. Au contraire, l'espace dont il est question est diversifié, sujet à des transformations diverses (exode

rural mais aussi migration de la ville vers la campagne par exemple), et il est suggéré de prendre en compte au mieux les ressources et avantages propres à chacun. Chaque région devient ainsi un espace local autant qu'une partie d'un espace économique plus vaste.

Le mode d'action de l'État ou plus exactement des pouvoirs publics est défini de manière plus humble; leur rôle est incitatif, ils remplissent une fonction de coordination et agissent en partenaire pragmatique. Surtout, peut-être, on envisage de plus en plus d'agir par des programmes ad hoc, qui demandent réponse et initiative locales, plutôt que par des incitatifs généraux ou des réglementations globales. La logique est celle du projet plutôt que celle de la règle.

Enfin, on peut noter une dévalorisation systématique de tout ce qui est sectoriel, et par là aussi bien des administrations centrales que des « corporations » qui représentent traditionnellement les groupes professionnels (les agriculteurs notamment) face à l'État et dans l'État. L'appel au partenariat, à l'action territoriale peut être vue aussi comme une manière de contrebalancer ces pouvoirs établis.

Tous ces éléments conduisent à faire l'hypothèse qu'à travers cette réflexion réformiste sur le développement « local », c'est un autre mode d'intervention du pouvoir étatique dans le développement qui s'élabore.

À l'autre bout de la chaîne, il faut interroger aussi le discours des praticiens du développement local.

Les pratiques de développement qui se donnent comme « de développement local » reposent en effet sur une tout autre perception du phénomène. Si le discours des experts reste articulé essentiellement sur le souci du dévelop-

pement économique et sur la préoccupation d'équilibrer le développement des régions (fondements traditionnels du développement régional), et si sa critique se réfère d'abord à une préoccupation d'efficacité, celui des acteurs du développement local cherche ailleurs sa légitimité et ses critères. Pour eux, le développement local, c'est à la fois, avec des accents différents selon les moments et les acteurs,

— une question de démocratie, en ce sens que les institutions établies tendent à confisquer les choix et à imposer leur propre vision du développement.

— une question de culture donc, puisque les modèles traditionnels de développement conduisent à imposer des formes culturelles exogènes, que ce soit en matière de consommation, de mode de vie ou de cadre de vie, au mépris des identités culturelles;

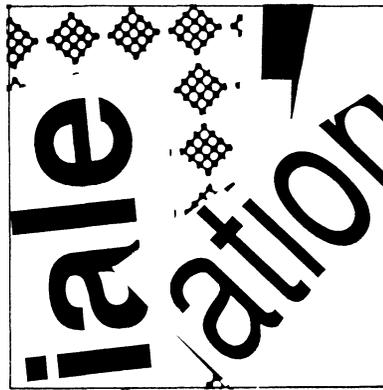
— une question sociale, en ce sens qu'il s'agit aussi de favoriser la participation à la vie sociale et de lutter contre les exclusions que produit le système économique, mais aussi l'ensemble du système social. Dans le discours de ses promoteurs, sur le terrain, le développement local est davantage un projet de société qu'un strict projet économique.

Il n'est pas nécessaire de montrer combien les projets de développement local, même s'ils sont beaucoup plus empreints de préoccupations démocratiques et de visées sociales ou culturelles, convergent avec le discours des experts de l'OCDE, surtout si on les situe par rapport aux formes instituées du développement régional. Aux critiques euphémisées et techniques des experts répondent sur le terrain des initiatives locales et des conflits qui opposent les promoteurs du développement local aux institutions,

d'autant plus que ces promoteurs entretiennent des connivences avec les mouvements d'opposition qui mettent en cause les effets négatifs du développement institué, groupes de naturalistes ou d'écologistes notamment, qui luttent contre des implantations touristiques ou industrielles ou stigmatisent les impacts négatifs de certains grands projets d'infrastructures. Ainsi s'esquisse un champ particulier qui est celui de la gestion du développement, champ qui s'organiserait autour de trois pôles : le premier pôle serait constitué par les institutions traditionnelles du développement régional, qui continuent à agir dans une logique d'attraction des investissements publics et privés ; un deuxième pôle serait formé des experts, critiques du développement régional qui, au nom des objectifs du développement régional, cherchent à trouver des formes d'intervention plus efficaces et moins coûteuses et à les imposer à travers les réformes diverses de l'action de l'État (régionalisation, décentralisation, supranationalisation), ces experts pouvant d'ailleurs aussi servir de conseillers pour les expériences menées par les promoteurs du développement local ; ceux-ci, qui forment le troisième pôle, s'appuient sur une critique plus générale du développement et se légitiment par un discours plus politique et social mais sans idéologie politique claire ou explicite. On peut cependant se demander si cette convergence est bien réelle, ou s'il s'agit plus simplement d'une critique commune des institutions en place à partir de point de vue différents.

Toutefois, le développement local n'est pas seulement un discours ; c'est davantage une pratique qu'il faut interroger pour ce qu'elle fait plus que pour ce qu'elle dit. Et il nous semble pertinent d'observer non pas dans

quelle mesure la pratique serait conforme au discours, mais ce que révèle en fait la pratique quant à la réalité de l'espace et du développement.



La pratique du développement local

Les pratiques de développement local nous paraissent en effet devoir être interrogées non pas sur ce qu'elles disent mais sur ce qu'elles font et révèlent par leur action. On les considère alors moins comme un mouvement social qui opère ou vise des transformations, que comme la mise en forme de réalités sociales, leur figuration et leur organisation, dans un contexte en transformation. Si on observe en effet ces pratiques, il est important de les analyser non pas comme des réalisations de leur idéal proclamé, mais comme la mise en oeuvre de nouveaux champs de relations, qui sont encore peu institutionnalisés généralement, mais qui agissent comme des agents de changement. Et nous nous interrogerons ici sur quelques aspects qui paraissent significatifs de ce que fait le développement local.

On peut commencer par le rapport à l'espace. Et il faut d'abord distinguer entre représentation et pratique de l'espace. Par représentation, j'entends la manière dont les acteurs se réfèrent à un type d'organisation de l'espace, alors que leur pratique peut

être différente, en décalage par rapport à l'idée qu'ils se font. Ainsi, dans les années cinquante, les mouvements ruraux se référaient explicitement à une organisation de l'espace où s'opposaient la ville et la campagne, et où le village constituait l'espace de référence et l'espace d'action privilégié. Pourtant, dans leur action et leur organisation, ils vont en fait pratiquer la région : c'est à cette échelle que leurs organisations vont fonctionner et surtout développer des projets et des revendications d'aménagement et de développement des services publics. Progressivement ils se feront d'ailleurs les défenseurs des petites régions. Cet exemple donne à penser que les acteurs peuvent très bien se référer à une représentation de l'espace, parce qu'elle légitime leur action, et agir en fonction d'une autre organisation de l'espace. Et nous ferions volontiers l'hypothèse que si l'image de référence du développement local est celle du territoire, de la collectivité territoriale (voire de la communauté), bref du local au sens traditionnel, la pratique de l'espace est en fait une pratique spécifique qui n'obéit ni au modèle territorial, ni au modèle hiérarchisé du développement régional. L'espace du développeur local, celui de l'agent de développement, est un espace qu'il est difficile de décrire dans les termes habituels de la description spatiale. Il apparaît comme une multiplicité d'espaces enchevêtrés, et l'action du développeur consiste précisément à mettre en relation des points qui ne sont connectés ni par des proximités sectorielles, ni par des proximités géographiques, ni par des proximités institutionnelles, ni même par des proximités de réseau au sens traditionnel de relations entre des acteurs ayant des préoccupations ou des intérêts communs dans des espaces géogra-

160 piques différents. Chaque projet de développement consiste à construire ces relations en fonction d'un objectif précis. Ainsi un projet de tourisme alternatif cherchera-t-il à mettre en relation un espace local qui dispose de ressources (site, bien immobilier) avec une demande spécifique localisée ailleurs, mais aussi avec tous ceux qui peuvent fournir les éléments nécessaires à sa réalisation (fournisseurs de capital, de techniques, de main-d'œuvre qualifiée, etc). L'espace n'a donc pas de coordonnées précises; cela explique la difficulté de le nommer, dont témoigne l'emploi de termes comme méso-espace ou réseau, qui oscillent continuellement entre une représentation territoriale et une représentation sectorielle, toutes deux dépassées par la pratique.

La pratique de l'espace qu'instaure le « développement local » s'oppose aussi bien à la vision hiérarchisée des régions et des pôles du développement régional qu'à la vision étroite d'un espace local fermé sur lui-même (sur ses ressources propres, ses relations internes). Celle-ci conserve néanmoins une force de légitimation très grande parce qu'elle récite une série de connotations symboliques qui renvoient tantôt au passé (la communauté rurale), tantôt à l'idée d'autonomie, tantôt à une vision « écologiste » du

milieu : elle est donc efficace pour mettre en doute la représentation hiérarchisée qui est instituée. Mais l'espace réel du développement local est autre. Il s'agit d'un espace qui a de multiples pôles, de multiples centres, et où l'essentiel est la mobilité qui permet de les relier, indépendamment des questions de distance ou d'organisation instituée. Le développement local prend finalement acte du fait que, dans beaucoup de domaines, la distance n'est plus un obstacle à la communication ni à l'échange. Il prend également acte sans doute du fait que l'espace est de moins en moins vécu, pratiquement, sur le mode d'une série d'espaces concentriques superposés : l'espace rural est d'ailleurs utilisé réellement par une pluralité de groupes ou de catégories pour qui il est un espace parmi d'autres plus qu'un espace d'appartenance ; ou alors il représente une appartenance parmi d'autres. Il existe d'ailleurs une affinité entre la trajectoire des agents de développement et leur manière de pratiquer l'espace : les agents de développement, dès qu'ils accèdent à un statut professionnel, sont des gens très mobiles qui peuvent passer d'une région à l'autre et d'un secteur d'activité à un autre, au gré des opportunités d'un marché du travail très fluide.

Le territorial, l'espace local n'est pourtant pas absent de leur pratique. Mais ce rapport à l'espace constitue en fait le territoire d'une manière particulière. Le territoire est en effet un espace local dont il faut avant tout mobiliser les ressources inemployées, que ces ressources soient naturelles ou autres. Aussi peut-il y avoir autant de territoires locaux qu'il y a de projets potentiels et de ressources à utiliser. C'est dans ce sens qu'on peut dire que le développement local est aussi la mise en marché de

l'espace local. Ce qui constitue l'espace local, ce n'est pas l'existence d'enjeux locaux comme dans la collectivité traditionnelle, où la propriété constitue le point clé autour duquel s'organisent les rapports sociaux et les conflits, et dont le mode de gestion définit les caractéristiques de chaque localité. Ce n'est plus non plus la position d'un espace dans un réseau de pôles reliés de manière hiérarchique par des flux, et où chaque espace local se définit par sa place, ses avantages comparatifs et surtout ses relations fonctionnelles. Ce qui constitue la nouvelle localité, ce sont des liaisons diverses avec des champs de relations qui permettent de valoriser telle composante locale sans nécessairement passer par un réseau sectoriel ou par un réseau spatial. Ce que cherchent finalement à créer les agents de développement en chaque expériences, ce sont des réseaux de proximité. Mais il s'agit d'une proximité qui n'est ni complètement géographique (même si elle incorpore encore des groupes définis par la géographie) ni sectorielle ou professionnelle : les formes de proximité sont définies par le projet, c'est-à-dire par la conception d'un produit spécifique, par l'usage d'une technique particulière, voire par le mode de vie.

Cette pratique de l'espace nous paraît correspondre à une réelle transformation de l'espace social et économique. On a assez souligné la mobilité croissante des entreprises industrielles, en la désignant comme un phénomène de délocalisation. On a beaucoup moins remarqué que le développement des services et les transformations internes à l'industrie elle-même avaient pour effet d'incorporer une part de plus en plus grande de capital culturel (de savoirs, de savoir-faire, de compétence relationnelle) dans l'en-

semble des activités économiques. Or, une des propriétés du capital culturel est d'être en bonne partie indissociable des individus, mais par contre d'avoir un coût de mobilité relativement faible. Simultanément, l'accroissement continu du niveau d'instruction projette sur le marché une quantité toujours croissante d'individus dotés de compétences de ce type. Ces conditions nous paraissent celles de l'émergence d'un autre rapport à l'espace, que préfigure la pratique de l'espace du « développement local », car elles accentuent le décrochage (Giddens, 1987 : 173-200) entre espace et entité sociale.

En effet, et c'est le deuxième aspect que nous voulons souligner, le développement local instaure le local comme une entité ou comme un micro-univers qu'il est nécessaire de mettre en mouvement pour « faire du développement ». Ce qui importe au développement local, dans le territoire comme dans le groupe local, ce sont les potentialités qui sont offertes par les relations locales pour produire des effets favorables au projet de développement. Il en découle une importance spéciale accordée aux spécificités locales comme aux relations locales, et aussi un refus systématique de prendre en compte les définitions professionnelles ou sectorielles. Ainsi sont remis au goût du jour, et la plupart du temps de façon non délibérée, des phénomènes comme les externalités diverses qui peuvent être produites par la proximité spatiale, les échanges face-à-face, l'économie souterraine ou encore la pluriactivité, tous facteurs qui permettent de générer à bon compte des avantages spécifiques.

Cette perspective — qui s'exprime le plus souvent à travers une critique de la sectorialisation de l'action publique — met en

évidence une réalité qui a été assez largement sous-estimée par le développement régional, et surtout occultée par son souci de construire des secteurs économiques et professionnels. Or, ce qui est affirmé par le « développement local », c'est qu'on peut agir par les relations « locales » entre divers secteurs de l'activité économique, mais aussi entre activités économiques et non économiques. Un exemple très simple pourrait être l'adaptation d'activités d'enseignement aux besoins « locaux » ou de l'économie locale ou encore d'un projet de développement. Le local se trouve réinstauré comme lieu d'intervention spécifique à partir du moment où on se rend compte que la gestion centralisée est peu efficace et qu'il est possible d'obtenir des effets de développement en essayant de combiner des éléments de l'économie, de la vie sociale, voire de la culture dans un projet local. W. Stöhr (1986) va exactement dans ce sens quand, passant en revue toute une série d'études sur les conditions de l'innovation, il insiste sur le fait que chacun des facteurs envisagés (notamment les institutions de recherche, les centres de services aux entreprises et le cadre de vie) n'est pas, pris isolément, un véritable facteur d'innovation, mais que c'est l'interaction « locale » de ces éléments qui constitue le facteur clé. On pourrait se demander, à cet égard, quelles sont les stratégies des grandes firmes, notamment multinationales, qui cherchent à produire de l'innovation en leur sein, c'est-à-dire se demander quelles sont les stratégies de localisation et de gestion interne et externe qui leur permettent de produire pareilles interactions à leur avantage. Que l'on partage ou non l'optimisme du « développement local », il est néanmoins vérifiable, je pense, qu'il existe effectivement des

marges de manœuvre au plan « local » qui permettent à des individus ou à des groupes porteurs d'un projet de développement de jouer des synergies locales, et que cela se révèle souvent plus efficace que de tenter d'agir pour modifier les règles reconnues au niveau de l'État, ou les institutions centralisées. Le local se trouve donc remis en valeur par l'analyse économique elle-même, mais comme lieu d'harmonisation des « facteurs » sociaux, économiques, culturels et institutionnels en fonction d'un projet de développement : vu sous cet angle, l'enjeu devient bien celui de la conception du projet de développement, la question celle de savoir qui maîtrise le projet de développement local. L'observation des pratiques tendrait en effet à montrer que l'acteur du développement local, ce n'est jamais la communauté locale dans son ensemble, ni les porte-parole officiels de telle ou telle profession ou d'un secteur déterminé. Ce ne sont pas toujours non plus les plus marginalisés. Ce sont plutôt des groupes particuliers où se mêlent souvent des gens venus de l'extérieur, des jeunes, des individus ou groupes porteurs de propositions alternatives, et des agents économiques quelque peu en marge des réseaux professionnels établis. Il y a donc dans tout projet de développement local un travail de construction d'un nouveau groupe, de définition d'un problème spécifique, voire de redécoupage de l'espace en fonction d'une stratégie implicite.

À cet égard la pratique du développement local est ambiguë. Comme le montre l'expérience de certains programmes européens⁹, le développement local est presque nécessairement amené à contourner les structures représentatives existantes (qu'elles soient syndicales, profession-

162

nelles ou, parfois, administratives), et il peut être vu comme un danger pour ces organisations de défense qui sont rarement préoccupées d'innovation économique; simultanément le développement local doit chercher des fractions susceptibles d'entreprendre, et donc souvent s'adresser à des groupes marginalisés ou à des acteurs extérieurs. Dans le cas du développement agricole, il s'agira par exemple d'agriculteurs jeunes ou d'agriculteurs en difficulté, qui peuvent vouloir innover, ou alors de « néo-ruraux » qui cherchent à s'établir dans l'agriculture par le biais de productions ou de techniques nouvelles. Le développement local constitue donc souvent une sorte d'entreprise de subversion des structures représentatives établies, via une alliance implicite entre des développeurs commandités par un pouvoir quelconque et des acteurs qui sont à la marge des organisations et des modèles établis.

On peut donc voir dans les pratiques de développement local aussi bien des entreprises de promotion de nouvelles fractions d'entrepreneurs et d'agents d'encadrement que des entreprises de défense de groupes en voie de marginalisation ou d'espaces défavorisés : à nouveau, la convergence des acteurs n'est pas nécessairement une communauté d'intérêts ou d'objectifs.

Un troisième phénomène qui me paraît révélé par la pratique du développement local est qu'on ne peut comprendre les pratiques économiques seulement en leur appliquant une lecture économique. Cela devrait paraître évident à tout sociologue, mais il suffit de constater la pauvreté de la littérature réellement sociologique sur les indépendants et les entrepreneurs individuels¹⁰ pour voir à quel point on abandonné tout un pan de l'activité économique à une réflexion exclusivement économique voire idéologique. Or, et les pratiques de développement local le revendiquent aussi, l'action économique et surtout l'initiative économique obéissent à d'autres mobiles, et il n'est pas possible de réduire le dynamisme des agents économiques à un raisonnement comptable. Ce dynamisme peut aussi bien s'enraciner dans des traditions que dans des projets alternatifs, dans une préférence pour un endroit ou pour un mode de vie. Beaucoup d'initiatives économiques individuelles sont sans doute souvent des pratiques de résistance : on prend une initiative pour échapper à l'exode, au chômage, au travail répétitif, ou que sais-je encore; mais même de simple résistance, ces pratiques ne sont pas insignifiantes. Elles ont en tout cas en commun de ne pouvoir s'analyser et se comprendre que par le recours à une analyse des identités des acteurs, ou des ruptures que les agents économiques cherchent à faire avec les identités imposées auxquelles ils ne peuvent ou ne veulent plus se soumettre. C'est bien ce qui se passe dans les régions marginales quand des agriculteurs essaient de rompre avec les réseaux économiques et sociaux d'encadrement agricole et de redévelopper des activités de transformation et de commercialisation directe, ou des activi-

tés qui combinent agriculture, tourisme et autres services (Gerbaux et autres, 1989). Cette réintroduction de l'identité sociale dans l'analyse du développement conduit sans doute certains à un culturalisme idéaliste, mais il y a là un vaste champ de recherche relativement vierge, qui est celui des déterminants sociaux et culturels des pratiques économiques. À cet égard, la situation européenne a peut-être en propre que l'intégration européenne constitue dans les années quatre-vingt un vaste processus de redéfinition identitaire : non seulement l'identité européenne s'affirme au détriment des nations, et en essayant de s'appuyer sur des entités régionales, mais cette identité se construit autour de l'idée de développement. C'est en quelque sorte l'entreprise « Europe » qui cherche à se donner une culture d'entreprise et à se lier à de nouveaux groupements territoriaux mais aussi professionnels¹¹ et sociaux, avec l'avènement d'une sorte d'élite européenne, mobile, multilingue et agissant en dehors des structures établies, encore très liées aux États nationaux.

Un espace qui, pour être réel, n'est ni géographique ni professionnel, un local réinstauré comme lieu d'intervention pertinent des développeurs et de leurs stratégies, une redécouverte des facteurs non économiques de l'action économique et une redéfinition des identités sociales, telles me paraissent être les principales lignes de force qui sous-tendent les pratiques de développement local.



Un développement local ou plusieurs ?

Dans cet article, j'ai essayé d'indiquer certaines des conditions dans lesquelles l'idée et la pratique du « développement local » ont pu apparaître. Partant de l'idée qu'il serait aussi naïf de considérer celui-ci comme un phénomène insignifiant que d'y voir une rupture radicale, j'ai voulu montrer que le « développement local » acquiert une signification sociale à partir d'une critique sévère des politiques régionales. Mais cette critique émane aussi bien des experts du développement politiquement patentés que de mouvements et d'initiatives qui, à la base, affirment promouvoir des « alternatives » : il en résulte une rencontre apparemment providentielle d'intérêts et de préoccupations qui font du local un lieu pertinent d'intervention. Il y a certainement des transformations de l'espace économique qui le permettent (mobilité), mais aussi des transformations sociales et idéologiques qui font du développement la référence de toute action socio-politique et bousculent les formes instituées de représentation, aussi bien professionnelles que politiques, au profit de nouvelles instances de décision (notamment supra-nationales) et de nouvelles catégories socio-professionnelles. Cette analyse conduit à faire une hypothèse générale en conclusion, à savoir que l'invitation adressée au local, invitation à se

voir comme partenaire du développement, pourrait bien consister finalement en une transformation profonde de la manière dont on voit l'espace social, de la représentation implicite du monde social.

Comme le dit G. Allaire dans ce numéro, le développement local s'exprime plus en termes de procédure qu'en termes de projet de développement ayant un contenu. C'est peut-être qu'au stade actuel le développement local a davantage un enjeu social (et politique) qu'un réel enjeu économique. Les politiques de développement régional s'appuyaient sur une conception du progrès où la croissance économique devait, avec l'arbitrage de l'État, servir à la promotion des régions et des groupes sociaux, et où les partenaires n'étaient autres que les organisations représentatives (sectorielles, sociales). De son côté, le « développement local » semble bien à la fois généraliser l'idée de développement à tous les secteurs de la vie sociale (voire culturelle) et établir de nouvelles règles du jeu où c'est l'initiative, le projet, la coopération qui sont les mots clés et où l'État apparaît comme un acteur parmi d'autres, dont le projet ne serait que de maximiser au niveau global les effets positifs de l'ensemble des actions locales. Si le « développement local » possède une unité, c'est d'abord peut-être parce qu'il propose une nouvelle vision du jeu social et économique qui peut convenir à la critique des politiques et institutions traditionnelles de développement régional. Et cette critique peut aussi bien convenir — en ce moment — à ceux qui estiment que ces politiques sont trop coûteuses pour l'État, qu'à ceux qui s'estiment négligés par le développement régional. Il en va de même des pratiques de développement local, qui peuvent aussi

bien servir à la promotion d'acteurs économiques (et politiques) nouveaux qu'à défendre localement des groupes ou des régions en voie de marginalisation. Ces questions me paraissent rejoindre d'une certaine manière les interrogations fréquentes sur les risques de dualisation qu'entraînerait une généralisation des politiques de développement local. Sans avoir abordé directement cette question, j'espère avoir fait ressortir les ambiguïtés du « développement local » et indiqué que son contenu peut avoir des sens différents selon les acteurs qui le portent. Il y a autant de formes de développement local qu'il y a de lieux d'où on peut émettre aujourd'hui une critique des politiques régionales. Mais il existe aussi autant de « développements locaux » qu'il y a de réponses ébauchées à des transformations de l'espace, du pouvoir économique et du mode de vie qui ne peuvent plus être affrontées dans le cadre de ces politiques établies.

Marc Mormont
Fondation universitaire
luxembourgeoise
Arlon, Belgique

Notes

¹ Cet article a été rédigé à la suite d'une discussion qui a rassemblé durant deux jours la plupart des auteurs qui ont collaboré à ce numéro. C'est pourquoi on y trouvera plusieurs références aux textes présentés ici. Il ne s'agit pour autant ni d'une synthèse, ni d'une réflexion qui s'opposerait à ces textes, mais plutôt d'une réflexion qui s'est enrichie d'une discussion où se sont exprimés des points de vue différents, souvent complémentaires et quelquefois divergents.

² Voir l'article de Juan-Luis Klein, dans ce même numéro.

³ Un épisode de cette lutte de légitimité se trouve dans une introduction, rédigée par un historien universitaire, à la première grande étude d'aménagement-développement des régions rurales wallonnes. S'appuyant sur une vision de l'histoire qui fait de l'Ardenne un carrefour de communications et de culture, ce propos légitime le découpage proposé de l'espace en fonction de l'armature urbaine, mais surtout il s'oppose sans le dire à l'analyse régionale de cette même région proposée par le leader intellectuel des mouvements ruraux (G. Hoyois), qui faisait de l'Ardenne une région définie par son identité culturelle. Voir Groupe L'Équerre, 1961.

⁴ Quevit (1978) analyse cette politique de développement régional et montre bien ses effets économiques pervers.

⁵ D'une manière tout à fait analogue à ce que décrit l'article de P. Filion dans ce même numéro.

⁶ On pourrait faire la même analyse dans d'autres contextes. Citons-en deux seulement. Quand l'État belge cherche à mettre en place des formules de formation-reconversion du personnel licencié suite à des fermetures d'entreprise, il recourt au moins partiellement à des associations « locales » susceptibles de susciter et de gérer des projets ; de même quand il cherche à mettre en place des formules de formation en al-

ternance pour les jeunes sous-scolarisés.

⁷ Ces programmes ont visé la plupart des zones considérées comme défavorisées du point de vue agricole jusqu'en 1988. Ils additionnaient l'intervention du fonds de la politique régionale, du fonds social européen et des fonds agricoles. Devant la difficulté de coordonner l'action de ces fonds entre eux et avec les pouvoirs nationaux et régionaux et devant les problèmes régionaux posés par l'intégration de nouveaux pays (Espagne, Grèce, Portugal), la CEE a récemment revu les critères d'éligibilité à ces fonds (de manière plus sélective) en faveur des régions périphériques du Sud et des régions à gros problèmes de structure industrielle, et décidé de faire en sorte que ces programmes intègrent au départ l'action des fonds européens.

⁸ Il s'agit exactement du FEOGA, section orientation, qui s'occupe non des marchés et des prix mais des structures agricoles, du FEDER (Fonds européen de développement régional), qui finance des infrastructures et des équipements, et enfin du Fonds social européen, qui finance des programmes de formation et de reconversion de la main-d'œuvre.

⁹ Je pense ici particulièrement au Programme de développement intégré financé par la Communauté européenne dans les zones agricoles défavorisées de Wallonie, et dont l'objectif principal était de favoriser des reconversions agricoles ou des améliorations de structure. La mise en place de « comités de pays » destinés à faire émerger de nouveaux projets agricoles dans les sous-régions s'est heurtée au poids des organisations professionnelles agricoles (dominées par des agriculteurs âgés, de sexe masculin...) et à leur attitude revendicative alors qu'il s'agissait d'imaginer des projets innovateurs. Pour une analyse de cette expérience, voir Lequeut, 1989.

¹⁰ Voir une recherche développée actuellement sur la question à la Fondation universitaire luxembourgeoise par

Éliane Prévost. Voir aussi Gerbaux et autres (1989).

¹¹ En effet, au déclin patent des identités professionnelles instituées et organisées (qu'il s'agisse du syndicalisme agricole, du syndicalisme ouvrier ou de certaines catégories moyennes comme les enseignants et les fonctionnaires), que le « développement local » contribue à ébranler, il serait indispensable d'opposer la formation de nouvelles professions et de nouvelles trajectoires professionnelles autour des notions d'expert, de consultant et d'agent de développement, ou encore la redéfinition de certaines fonctions comme celle de l'élu-manager (voir dans ce numéro l'article d'A. Faure).

Bibliographie

- GERBAUX, F., A. FAURE et P. MULLER. 1989. *Les Entrepreneurs ruraux. Agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*. Paris, L'Harmattan, 190 p.
- GIDDENS, A. 1987. *La Constitution de la société*. Paris, Presses universitaires de France, 474 p. (trad. française de *The Constitution of Society*. Oxford, 1984).
- GROUPE L'ÉQUERRE. 1961. *Étude Sud-Est*. 4 volumes.
- HOYOIS, G. 1949 et 1953. *L'Ardenne et l'Ardennois*. Paris et Bruxelles, Éditions universitaires et Duculot, 2 tomes.
- LEQUEUT, E. 1989. Communication présentée au séminaire « Évolution et gestion du monde rural en Europe », Fondation universitaire luxembourgeoise, 4-13 juillet, à paraître dans *Environnement et société*, 3-4.
- MICOUD, A., B. KALAORA et P. LANEYRIE. 1986. *Les Représentations sociales de l'espace rural et le développement local*. Saint-Étienne, CRESAL.
- MOUGENOT, C. et M. MORMONT. 1988. *L'invention du rural : l'héritage des mouvements ruraux*. Bruxelles, Éditions Vie ouvrière, 286 p.
- OCDÉ (Organisation de coopération et de développement économiques). 1974. *Réévaluation des politiques régionales dans les pays de l'OCDE*. Paris, OCDÉ, 203 p.
- OCDÉ (Organisation de coopération et de développement économiques). 1977a. *Les Mesures restrictives de politique régionale*. Paris, OCDÉ, 31 p.
- OCDÉ (Organisation de coopération et de développement économiques). 1977b. *Les Politiques régionales : perspectives actuelles*. Paris, OCDÉ, 91 p.
- OCDÉ (Organisation de coopération et de développement économiques). 1979. *Le Rôle des stimulants à l'industrie dans le développement régional*. Paris, OCDÉ, 105 p.
- OCDÉ (Organisation de coopération et de développement économiques). 1986. *Gestion publique rurale*. Paris, OCDÉ, 94 p.
- OCDÉ (Organisation de coopération et de développement économiques). 1988. *Formulation de la politique rurale. Nouvelles tendances*. Paris, OCDÉ, 177 p.
- QUEVIT, M. 1978. *Les Causes du déclin wallon*. Bruxelles, Éditions ouvrières.
- QUEVIT, M. 1986. *Le Pari de l'industrialisation rurale*. Genève, Éditions régionales européennes, 142 p.
- RÉMY, J. 1986. « L'hétéroclite et l'identité », *Agriscopes*, 7 : 131-135
- SUAUD, C. 1986. « Le GERDAL en questions. Analyse du GERDAL comme révélateur des conditions sociales et symboliques d'un développement agricole à base locale », *Agriscopes*, 7 : 136-141.
- STÖRH, W. 1986. « Territorial innovation complexes », dans P. AYDALOT, éd. *Milieus innovateurs en Europe*. Paris, GREMI : 29-52.