Document généré le 18 juil. 2025 10:36

International Review of Community Development
Revue internationale d'action communautaire

Développement économique des communautés locales : déplacements dans la réflexion théorique au cours des années quatre-vingt

Economic development of local communities: Changes in theoretical reflection during the 1980's

El desarrollo económico de las comunidades locales: desplazamientos en la reflexión teórica de los años ochenta

Vito Ahtik

Numéro 22 (62), automne 1989

De l'espace pour le local

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1034025ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1034025ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)
2369-6400 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Ahtik, V. (1989). Développement économique des communautés locales : déplacements dans la réflexion théorique au cours des années quatre-vingt. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (22), 141–150. https://doi.org/10.7202/1034025ar

Résumé de l'article

Dans le contexte des restructurations des années quatre-vingt, la question du développement local et régional se pose en termes nouveaux. Les problématiques théoriques de l'associationnisme, de la décentralisation et de l'autonomie locale reposent sur des logiques spécifiques et ne sauraient être considérées comme complémentaires. D'autre part, au cours de la dernière décennie sont apparues un certain nombre de dichotomies conceptuelles qui font figure de définisseurs des conditions opératoires plus qu'elles ne relèvent de raisonnements explicatifs. L'article propose quatre thèmes reliés à ce questionnement, qui éclairent les conditions et les conséquences de l'apparition du développement local et régional.

Tous droits réservés © Lien social et Politiques, 1989

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Développement économique des communautés locales : déplacements dans la réflexion théorique au cours des années quatre-vingt

V. Ahtik

La crise de 1974 a été la vague qui a ébranlé l'un après l'autre la plupart des pays occidentaux industrialisés. Une série de processus concomitants s'en est suivie, parmi lesquels une cascade de récessions économiques, l'adoption de politiques d'austérité financière par les gouvernements, et un tournant vers un libéralisme pur et dur. Paradoxalement, ce virage à droite a reçu un aval massif de l'électorat dans la plupart des pays concernés. Or il s'est traduit par un transfert de larges secteurs de l'activité publique vers le secteur privé et par la réduction du soutien étatique aux dépenses sociales et à l'essor des régions moins développées.

Au-delà de ces constats, on peut dire que ces années-là ont marqué la fin d'une époque que différents théoriciens sociaux avaient caractérisée par des paradigmes tels société post-industrielle et consommatrice, société d'abondance, société de mobilité sociale et géographique accélérée et, enfin, urbanisation généralisée.

Pour notre propos, il convient de retenir que la fin de cette période signifie aussi la fin de l'État providence. Sur le plan économique, celui-ci avait assumé notamment d'importants investissements dans les infrastructures, et avait subventionné les investissements dans de nombreux secteurs d'activités et développé une série de mesures pour stimuler le dynamisme des entreprises privées (allégements fiscaux, aide à la formation professionnelle, etc.). Sur le plan social, l'État avait institutionnalisé des mesures de protection du travail, régularisé les modalités de distribution des surplus de la croissance (avec l'indexation des salaires sur le taux d'augmentation de la production et sur le coût de la vie) et généralisé l'assurance médicale et l'assistance aux catégories sociales démunies (voir Weaver, 1981 ; Aglietta, 1982 ; Boyer, 1986 ; OCDÉ, 1985a, 1985b ; Jalbert et Lepage, 1986).

Il faut bien admettre qu'au niveau local l'ensemble de ces politiques étatiques a produit,

selon les pays et les régions, des résultats fort variables et souvent contradictoires (Molle et autres, 1980). En effet, la crise des années soixante-dix a mis en relief les conséquences des politiques de croissance polarisée, pratiquées en fait par des pays qui souscrivaient à des modèles théoriques de développement fort différents, voire divergents (Lacaze, 1979 : 32-46 et 73-88 ; Sallez, 1983 : 69-98 ; Stoehr, 1984 : 183-197). Ainsi, dans l'aménagement du territoire, on est parti de principes qui visaient fondamentalement la diffusion spatiale des impulsions économiques, en s'appuyant sur des pôles hiérarchisés et des systèmes à grande échelle. En définitive, après que de telles pratiques eurent été appliquées sur une période continue de plus de vingt-cinq ans, il s'est avéré que leurs avantages étaient allés surtout au centre, et qu'en avaient bénéficié ensuite seulement les régions qui disposaient déjà au départ de certains avantages économiques et sociaux. On a dû constater par ailleurs la création de déséconomies et des affaiblissements cumulatifs dans la plupart des autres régions. En somme, on s'attendait à ce que les politiques régionales produisent une homogénéisation économique et sociale de l'espace national, mais on a dû prendre acte de l'approfondissement des clivages interrégionaux.

Si par la suite, après la crise, la conjoncture a pu profiter encore à certaines régions qualifiées de « dynamiques », c'est que leurs assises économique et sociale étaient suffisantes pour soutenir un nouveau démarrage. Par contre, les régions faibles se sont retrouvées affaiblies à la fois dans leur capacité économique et dans leur structure de qualification ; en plus, elles sont restées aux prises avec un chômage massif et avec une pression sociale accrue (Laborie, 1979 ; Godard et Ceron, 1988).

Retenons donc ce fait fondamental : la crise a porté à son terme la logique du développement économique dual. En même temps, toutes les régions et les collectivités locales ont été touchées par la réduction brutale des apports financiers de l'extérieur, en conséquence de la récession économique et des politiques d'austérité. Tout cela n'a fait qu'accroître les inégalités, résultat d'une nouvelle polarisation.

La restructuration des années quatre-vingt

Le début des années quatre-vingt marque un retournement inattendu et très rapide, dont nous soulignerons les aspects essentiels.

1. Au niveau du contexte économique international, on observe une restructuration financière, industrielle et technologique rapide et massive. En ce qui nous concerne, relevons un fait capital : ces transformations se transcrivent presque immédiatement dans de nouveaux modes d'occupation du territoire par les activités économiques. Sous l'impact de cette mutation, une nouvelle différenciation s'opère entre les régions et collectivités locales qui en ont largement bénéficié et celles qui en ont fait les frais [1]. Or il faut souligner tout d'abord qu'il ne s'agit pas forcément des mêmes régions qu'au cours des phases précédentes, et ensuite que les centres-villes des métropoles ont souvent subi des pertes considérables de population et d'activités productives.

2. C'est à cette époque que les divers États commencent à ébaucher de nouvelles politiques régionales. Il s'agit moins de révisions à la hausse ou à la baisse de diverses dépenses, que d'efforts visant à bâtir un nouvel ensemble de politiques cohérentes. Soulignons que ces politiques diffèrent substantiellement selon les pays (notamment entre l'Europe et l'Amérique du Nord), selon les paliers institutionnels (gouvernement central, région ou province, collectivités locales) et selon la part des réformes qui porte sur l'économique ou sur le social [2]. En somme, il ne s'agit pas d'un phénomène unitaire et il faut se garder de toute généralisation hâtive basée sur l'élargissement des cas particuliers. Pourtant, ces politiques ont une conséquence commune : elles restructurent profondément les relations entre l'État et les régions.

L'État procède à un délestage de ses responsabilités financières, mais il se tourne également vers les nouvelles solutions qui pourraient venir des régions elles-mêmes. On peut parler ici de délestage par le haut et de mobilisation par le bas. Deux

mesures spécifiques nous semblent mettre en relief la signification de ces transformations, mesures que l'on retrouve, sous une forme ou sous une autre, dans presque tous les pays : sur le plan économique le partenariat, sur le plan social les mécanismes de requalification des chômeurs et des assistés sociaux. La mutation est claire. Les politiques régionales de subventions et la politique sociale de protection font place à une prise en charge partagée des investissements et à l'ancrage de la mobilisation locale sur une stratégie de création sur place d'emplois et de qualifications correspondantes. Au-delà du partage des frais d'une politique de développement local, il s'agit là au premier chef de l'arrimage de toute politique sociale sur l'activation de l'économique. En effet, cette nouvelle articulation doit créer une spirale engendrant un démarrage local d'un nouveau type.

À cet égard, le cas des États-Unis est exemplaire. L'initiative de redressement régional, après les coupures successives de l'État fédéral, y a été reprise par les responsables politiques et les milieux économiques des États. À la suite de nombreuses concertations et consultations des experts, ceux-ci ont élaboré des politiques fortement diversifiées, mais dont les premiers effets se sont fait rapidement sentir. Après observation des résultats empiriques obtenus, on a tenté de dégager la combinaison gagnante de ces « New Deals à l'envers » : ressources humaines hautement spécialisées, technologie de pointe, capital de risque, expérimentation dans le domaine de l'innovation technique, biologique ou informationnelle (Ganzglass et Heidkamp, 1987; Friedman et Schweke, 1986; Reich, 1984, 1987; Birch, 1988; Osborne, 1988).

En ce qui concerne divers pays européens, les observations et la théorisation ont porté surtout sur le thème du développement endogène (Perrin, 1983a : 158-177; Coffey et Polèse, 1984 : 1-12). Un tel développement se fonde notamment sur l'existence d'avantages régionaux sélectifs; ceux-ci doivent comporter simultanément des facteurs économiques, sociaux, culturels et environnementaux; cette conjonction doit à son tour se présenter à une échelle telle qu'elle puisse avoir un poids critique d'entraînement dans un contexte interrégional donné. On aboutit ainsi à des modèles de fonctionnement relativement autonome, où l'accent est mis davantage sur la dynamique locale que sur les restructurations venant d'en haut.

3. Examinons maintenant de plus près l'autre versant, soit l'évolution produite aux niveaux régional et local. À ce propos, trois dimensions ressortent fortement des observations empiriques.

La première renvoie à l'éveil de la conscience régionale. Dans certains pays du monde, celle-ci se manifeste par des revendications ethniques, voire religieuses; dans d'autres, elle préside à la montée de nouveaux mouvements politiques autonomistes; dans d'autres encore, elle se traduit par des initiatives d'action locale collective, économique, sociale ou urbaine, institutionnalisées ou non (Burton et Murphy, 1981 : 189-205; Guigou, 1983 : 201-210; Bassand et Hainard, 1985). Cependant, quelle que soit la manifestation de ces mouvements — de type universaliste ou particulariste —, il est vrai que la toile de fond est presque partout l'inégalité relative du développement de l'économie régionale, dont pâtissent par ailleurs toutes les catégories sociales des régions laissées pour compte. De ce fait, la différenciation en termes de classes sociales s'estompe au profit de la solidarité locale; la conscience régionale devient l'assise d'une identité collective basée sur l'unité territoriale. L'origine de cette assimilation et de cette rupture est la situation de marginalisation de certaines régions.

Ce thème renvoie à son tour à celui de l'évolution des revendications régionales. En fait, il ne s'agit pas d'un thème nouveau, mais son contenu et sa signification ont subi des modifications importantes. La revendication régionaliste s'est présentée constamment dans les pays industrialisés depuis la Deuxième Guerre, du fait de l'existence d'inégalités marquées entre les parties développées et les parties non développées du territoire national, particulièrement dans des pays tels que l'Italie, l'Espagne ou la France. Or, traditionnellement, ces revendications portaient à la fois sur l'augmentation du soutien financier du pouvoir central et sur une décentralisation de la gestion des ressources allouées. Typiquement, ces revendications étaient portées par les élites traditionnelles des régions déshéritées; ces mêmes élites, notables locaux ou élus parlementaires, en étaient les premiers bénéficiaires, que ce soit à titre de nouveaux entrepreneurs locaux ou en tant que futurs détenteurs du pouvoir bureaucratique élargi. Par ailleurs, l'essentiel des demandes portait sur la maximisation de la contribution de l'État, n'impliquant pas nécessairement la responsabilité locale face aux retombées effectives (Langumier, 1982 : 151-166; Association des maires de grandes villes de France, 1979; Dourlens et autres, 1986).

Dans la perspective nouvelle qui s'est mise en place depuis 1980, le modèle repose sur des prémisses en quelque sorte oppo-

sées à celles qui sous-tendaient le modèle de l'époque précédente. Le local exigera désormais l'autonomie de décision, en ce qui concerne tant la mise en oeuvre que les modalités de bon fonctionnement des initiatives qu'il mettra en place. De plus, ce seront les intérêts territoriaux locaux qui prédomineront dans l'élaboration des objectifs. La poursuite d'une telle politique suppose évidemment un élargissement de l'assise sociale locale, laquelle ne peut se fonder que sur une large adhésion de la population, quand ce n'est pas sur de véritables mouvements sociaux à base territoriale. Retenons la principale conséquence de ce changement, à savoir qu'une telle mobilisation dépasse par principe les agents des médiations institutionnelles traditionnelles et commande l'existence d'une plate-forme de gestion des demandes conflictuelles. Or une telle plate-forme, par ses enjeux propres, se place au-delà des conflits entre groupes de pression, pour se situer au niveau des rapports de pouvoir. Il en résulte nécessairement l'apparition de nouvelles structures institutionnelles, ainsi que de nouvelles sources de légitimité [3].

Aux deux aspects que nous venons de mentionner — éveil de la conscience régionale et montée des revendications régionales — s'en ajoute un troisième, à savoir le processus de retournement des hiérarchies spatiales, observé depuis une bonne dizaine d'années dans un certain nombre de pays (Aydalot, 1984c : 37-59). À titre d'exemple, pensons aux déplacements d'activités vers la « sunbelt » aux États-Unis, ainsi qu'aux mouvements nord-sud en France et en Belgique, et ouest-est en Italie. On observe en effet une augmentation significative de l'immigration et des activités économiques dans certaines régions longtemps déshéritées et restées intouchées par les vagues successives d'industrialisation. En revanche, de nombreux centres traditionnels d'agglomération des populations et de concentration des activités industrielles manifestent une stagnation, voire un bilan négatif. Ce phénomène est encore mal expliqué, mais il reste que les données statistiques ont pu l'établir clairement. Retenons le fait qu'un tel retournement met en relief l'apparition d'un potentiel de dynamisme local qui, de toute évidence, n'est pas fondé sur l'existence d'infrastructures économiques et industrielles ; il semble plutôt correspondre à la présence d'un environnement naturel et culturel spécifique, ainsi que d'un dynamisme social de type inédit. On dirait en quelque sorte que le poids d'infrastructures économiques désuètes, conjugué à un chômage important de la main-d'oeuvre spécialisée, agit comme un repoussoir pour les activités naissantes, alors que les territoires « vierges » exercent une force d'attraction.

Relance de la réflexion régionale

Dans le contexte de telles conditions objectives, on peut comprendre qu'il y ait une résurgence de la réflexion théorique sur le développement régional. Si nous synthétisons très schématiquement, nous pouvons rattacher les efforts de conceptualisation à trois grandes approches.

Il y a tout d'abord le retour en force de la pensée associationniste (Morris, 1982 ; Gundelach, 1984 ; Rossel et autres, 1986 ; Olson, 1987 ; Kellerhals, 1988 : 99-107). Prenant appui sur les modifications de la conjoncture, celle-ci avance que les conditions sont désormais réunies pour donner une nouvelle chance aux formes organisationnelles fondées sur l'action autonome, l'unité coopérative et la gestion participative de la base dans un contexte convivial. La pensée récente sur cette problématique est beaucoup plus nuancée et différenciée que celle qui prévalait au cours des années soixante. Elle accepte notamment la nécessité de développer de nouvelles formes d'organisation ; elle s'attache à l'étude des conditions de leur fonctionnement ; elle situe ses réflexions dans le cadre d'une analyse des paramètres économiques et sociaux des sociétés contemporaines.

Une deuxième approche s'organise autour du thème du renouveau socio-économique. Cette perspective privilégie la petite et moyenne entreprise, fondée sur un investissement de capital à rotation rapide, opérant dans des secteurs d'activités de pointe et utilisant des technologies avancées. Par ailleurs, elle prône un renouveau de l'humanisme, qui s'exprime sous l'étiquette de la nouvelle modernité. Relevons que ces initiatives — services à la production, recherche-innovation, filières d'activités médiatrices, coordination opérationnelle, etc. — misent sur une grande mobilité du capital, un haut degré d'expérimentation et une grande capacité d'adaptation aux conjonctures changeantes ; elles ont pour corollaire un personnel super-spécialisé et des technologies dernier cri, souvent inventées sur place (Per-

rin, 1983b : 202-209 ; Aydalot, 1984b ; Jackson et Masnick, 1984 : 77 et suiv. ; Hansen, 1985).

Un troisième courant de pensée théorique part de la critique de l'ensemble des sociétés industrielles capitalistes, à partir de laquelle il articule ses positions à l'égard du régionalisme. Ce courant considère que la décentralisation régionale actuelle n'est qu'une stratégie particulière, qui assure l'adaptation du système capitaliste global au choc de la crise récente. Dans cette perspective, l'État et les grandes entreprises privées procèdent de concert à un démantèlement de tous les secteurs économiques ou sociaux non rentables. Ils les laissent à la responsabilité des instances régionales et des populations locales. Mais, après une période de restructurations technologiques et de regroupements économiques, le grand capital et l'État se tiennent prêts à reprendre en main un éventuel redémarrage économique réalisé à des échelles moindres. Dans cette interprétation, la crise économique est analysée comme un simple accident de parcours, les restructurations qui en découlent constituant l'étape de transition vers de nouvelles formes capitalistes. L'apparition des PME, fondées sur l'initiative locale, ne peut que servir une telle évolution. Typiquement, les entreprises qui émergent au croisement de l'organisation horizontale et de l'organisation verticale de l'économie représentent actuellement des secteurs névralgiques, mais à haut risque pour l'investissement. Or si à la longue elles se révélaient nécessaires et rentables, elles seraient bien vite écrasées et absorbées par le grand capital (Amin, 1986 ; Boyer, 1986 ; Latouche, 1986 ; Klein, 1986 ; Rosier, 1987).

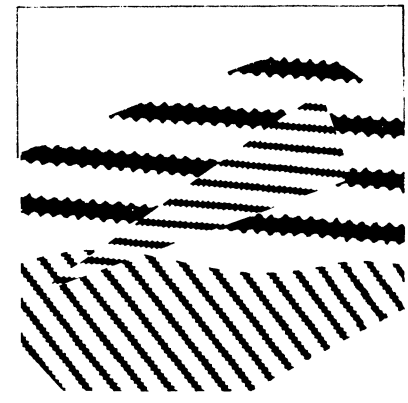
Sans aller plus loin dans l'élaboration de leurs arguments théoriques, retenons simplement que les trois approches mentionnées reposent largement sur une axiomatique normative (et présentent de ce fait une forte coloration idéologique), même si elles élaborent souvent une armature conceptuelle articulée. L'associationnisme autogestionnaire, par exemple, a bien pu circonscrire ses objectifs, mais faute d'analyses sérieuses des conditions de viabilité des différentes formules d'intervention, il a dû ensuite déplorer que la réalité démente la validité de ses prémisses. L'approche qui traite du renouveau de la PME locale, s'appuyant sur le développement endogène, précise les conditions optimales pour un décollage local, mais elle laisse sans réponse une question essentielle : que faire des régions qui se retrouvent marginalisées par l'accumulation des retombées négatives, à la fois de la politique de développement dual et des récessions qui ont suivi la crise ? L'approche socio-économique globale, enfin, n'élabore pas de modèle alternatif au niveau régional, si ce n'est en termes macro-sociétaux.

Tout cela a été en partie reconnu par les protagonistes des diverses approches. Actuellement, on peut observer l'affirmation croissante de deux tendances divergentes dont l'intégration, voire la jonction, ne s'est pas encore opérée. L'une d'elles s'engage surtout dans des recherches empiriques (notamment sur l'effet de diverses stratégies économiques, politiques ou sociales), l'autre vise plutôt à consolider les axes conceptuels fondamentaux. En ce qui concerne la deuxième tendance, elle s'organise autour de trois noeuds de réflexion (voir notamment Stoehr et Fraser-Taylor, 1981 ; Perrin, 1983b ; Guigou, 1983 ; Boisvert et Hamel, 1985). Réduites à leur ossature conceptuelle fondamentale, ces trois approches peuvent se résumer selon les axes de raisonnement antinomique que chacune privilégie, à savoir :

— impulsion par le haut-impulsion par la base,
— organisation sectorielle-organisation territoriale,
— liens verticaux-réseaux horizontaux.

Dans sa démarche, chaque approche postule un autre rapport entre les pôles antinomiques proposés. La première adopte le principe de médiation, la deuxième met en relief la nature exclusive des deux pôles, la troisième introduit la notion de l'interaction synergique.

Parallèlement aux réflexions globales et aux recherches empiriques basées sur des dimensions conceptuelles particulières, un autre courant s'affirme avec vigueur. Il s'agit d'analyses essentiellement empiriques de type comparatif portant sur le jeu différentiel de facteurs particuliers. Leur visée est bien moins de fonder une théorie globale que de mesurer l'impact de stratégies pragmatiques. Elles se demandent, par exemple, comment différents potentiels et obstacles conditionnent diverses initiatives locales, ou encore quel impact ont différentes formes d'initiatives sur les contextes économiques, sociaux et culturels locaux [4].



146 Reformulation d'une problématique

Dans ce qui précède nous avons examiné l'évolution des modèles sur deux versants, celui des initiatives émanant des paliers gouvernementaux et celui des conditions de la mobilisation partant des niveaux locaux. Or il nous semble que la problématique clé doit se placer sur un autre plan, celui de la restructuration des rapports de pouvoir entre le pouvoir central et les régions. Trois éléments convergents nous semblent fonder la nécessité de poser l'analyse dans ces termes-là. Tout d'abord, la redéfinition de la relation pouvoir central-régions détermine les conditions de redémarrage de tout mouvement social local. Ce n'est qu'à partir de cette problématique qu'on peut analyser ensuite le développement économique dans une perspective temporelle à long terme. Enfin, une telle approche permet de repenser l'institutionnalisation d'éventuels acquis des initiatives régionales.

Explicitons d'abord les prémisses qui fondent notre raisonnement. Le désengagement financier et économique du pouvoir central face à la scène régionale s'accompagne d'une décentralisation administrative et d'un appel, implicite ou explicite, à la recherche de solutions de rechange locales. Dans ce contexte, il y a lieu de se poser la question suivante : n'y a-t-il pas là un noeud à partir duquel peut être amorcée une nouvelle division des compétences administratives, laquelle, à son tour, pourrait mener à une redistribution du pouvoir entre l'État central et les instances locales? Au-delà du plan particulier des stratégies conjoncturelles des acteurs collectifs impliqués, il s'agit bien de l'affrontement de logiques distinctes, voire opposées. De ce fait, et avec l'affirmation éventuelle du développement économique local, les véritables enjeux deviennent moins la maximisation des avantages relatifs, que la restructuration de l'ensemble des rapports de pouvoir et de l'assise de leur légitimité.

C'est en fonction de ces prémisses que nous allons réanalyser quelques thèmes abordés d'une manière ou d'une autre par toutes les approches mentionnées plus haut.

A. Il est clair que les stratégies économiques de décentralisation amorcées depuis 1980 visent à réduire le fardeau financier des gouvernements centraux. Or, à travers les réformes administratives opérées, aucun État occidental ne s'est dessaisi au profit des régions de ses prérogatives fondamentales, à savoir la définition des grandes lignes des politiques à long terme et le droit de gérer les rapports globaux entre l'économique et le social. La décentralisation a néanmoins, entre autres choses, opéré un transfert plus ou moins substantiel de la gérance des dossiers territoriaux aux collectivités locales. Soulignons qu'il s'agit là d'un décloisonnement des institutions (administratives), et non pas de la création d'un pouvoir discrétionnaire (législatif). Selon les cas, ce transfert s'accompagne même d'un élargissement de l'implication de la base sociale, appelée à s'exprimer sur un éventail plus large de questions, mais dans certaines limites. Ainsi, les citoyens pourront être invités à se prononcer sur les thématiques reliées à la mise en place du partenariat, sans toutefois pouvoir infléchir la forme que prendra la restructuration des rapports entre l'État et le local. De même, la politique de requalification de la main-d'oeuvre comportera un cadre de fonctionnement dont le principe n'est pas négociable, mais à l'intérieur duquel le local aura une certaine latitude quant aux modalités de mise en application ; il ne pourra cependant pas orienter les fonds disponibles vers l'investissement économique local ou vers l'assistance sociale.

Malgré toutes ces balises, il reste entendu que le local, une fois créés les surplus financiers des initiatives locales, peut arriver à se dégager une assise de développement véritablement autonome. Car ces surplus restent entièrement à sa disposition, et il pourra les orienter vers d'autres objectifs et d'autres formes organisationnelles. C'est donc à ce moment qu'il pourra opérer une rupture qualitative dans les rapports préétablis et s'orienter vers des objectifs propres et authentiquement autonomes.

Il nous paraît opportun de souligner un fait fondamental. Le thème de la décentralisation comporte, par nature, une double tension-contradiction : entre État et région, sur l'enjeu des compétences ; entre public et privé, sur celui du contrôle. Or les deux enjeux comportent de multiples ambiguïtés. Exemple : le local, dans la poursuite de ses initiatives, peut miser soit sur la population locale (assise élective), soit sur des groupes tels que la chambre de commerce, les syndicats ou les notables locaux (« forces vives »). Ce faisant, il risque de remettre en cause les

prérogatives déléguées par le pouvoir central.

B. D'autres rapports, également de nature dialectique, se nouent autour de la notion de partenariat. Celle-ci comporte une dimension importante d'engagement réciproque des acteurs collectifs. Au niveau local, la mobilisation de diverses couches sociales en vue d'une mobilisation collective doit forcément passer par la formation d'un minimum de consensus entre les partenaires. Cela implique la disparition subséquente de certains clivages sur le plan des orientations normatives, ainsi que l'effacement partiel des lignes de démarcation entre l'intérêt collectif et les intérêts particuliers. C'est bien là la condition sine qua non de la collaboration de différents milieux autour d'un projet local. Or les catégories sociales qui peuvent être porteuses d'initiatives économiques vont logiquement agir dans le sens de la protection de certains de leurs intérêts particuliers (en exigeant une garantie minimum pour leur investissement, par exemple), qui devront être pris en charge par l'ensemble de la collectivité locale. Dans ces conditions, comment imaginer qu'à un moment donné cette situation ne se traduise pas en termes de rapports de pouvoir, conflictuels ou non? Car à tout surplus d'implication financière, organisationnelle ou statutaire de leur part correspondra nécessairement une appropriation au moins partielle du pouvoir discrétionnaire par certains groupes ou par leurs représentants. Exemple type : au moment de la création d'une entreprise locale, il peut y avoir un large consensus autour de l'input financier, des qualifications professionnelles, de l'engagement au travail et des règles de répartition des droits et responsabilités. Mais c'est au moment de l'évaluation de l'output — notamment si l'entreprise est en crise — que l'appropriation du surplus, voire la répartition des pertes, ne saurait être et ne sera pas égalitaire. D'où, à la longue, l'inégalité d'attribution des prérogatives décisionnelles. Qu'il s'établisse entre les instances territoriales ou entre les acteurs socio-économiques locaux, le partenariat véhicule donc constamment la contradiction entre le consensualisme et l'opposition d'intérêts particuliers.

Les remarques précédentes nous conduisent à avancer une hypothèse. Il est certain que la population et les agents territoriaux locaux peuvent se mobiliser sur de nombreux thèmes, notamment sur ceux qui touchent aux problèmes spécifiques de la région, quand leur coopération se fonde sur le sentiment d'identité et d'appartenance. Or le développement régional ne saurait s'appuyer sur ce seul sentiment, même s'il représente un facteur de cohésion important dans tout projet à long terme. Arrive un moment où il est indispensable que s'établisse une plate-forme institutionnelle capable de gérer les conflits dans les rapports de pouvoir. Car seule une institution disposant d'une légitimité formelle non ambiguë (administrative ou élective) pourra trancher si les tensions s'exacerbent en contradictions ouvertes entre les groupes sociaux. Faute de quoi le plus fort du moment imposera ses volontés. De plus, c'est au sein d'une telle plate-forme institutionnelle que peuvent se conjuguer — tout en dépassant leurs contradictions propres — les problématiques spécifiquement territoriales et les problématiques socio-économiques générales. Il va de soi qu'une telle institution, pour disposer d'un ancrage local, ne peut être simplement parachutée par une réforme venant du gouvernement central. Elle ne sera opératoire que si elle bénéficie d'une forte assise dans la base locale.

Précisons encore qu'au niveau local les rapports socio-économiques se présentent souvent selon une modalité particulière, celle des relations sociales directes. De ce fait, la convergence des intérêts régionaux, notamment des intérêts sociaux et culturels, est vécue comme une relation quotidienne immédiate. Elle peut ainsi jouer assez efficacement comme barrage contre l'intervention unilatérale de l'État ou contre des conditions arbitraires d'implantation ou de fonctionnement des grandes entreprises sur le territoire régional. Mais cette convergence n'abolit pas pour autant les rapports de pouvoir à l'intérieur de la région. En fait, les élus et les notables locaux peuvent puiser une partie considérable de leur pouvoir dans la consolidation de l'unité locale. Mais de ce même fait, il peuvent également le détourner au profit de groupes d'intérêts particuliers locaux, voire extérieurs à la région. Dans les deux cas, il peuvent donc introduire des brèches dans la cohérence régionale.

C. Un troisième thème contradictoire concerne la « nouvelle équation » entre les secteurs d'activités. La problématique classique du développement régional met en rapport sur ce plan l'économique et le social. La tension entre ces deux secteurs au niveau de la politique de développement est une constante connue. En fait, toute politique de développement en tient compte, s'efforçant de minimiser cette tension, voire d'aboutir à un équilibre relatif entre les deux secteurs. Par ricochet, au moment d'une crise, soit l'économique, soit le social se trouve emporté par la logique de l'autre. Ainsi, lors de la dernière crise, presque tous les gouvernements occidentaux ont tranché en faveur de l'économique,

considéré comme l'assise inconditionnelle du social. La nouvelle vision du développement régional inclut dans cette équation les facteurs culturels et environnementaux. Or il ne saurait s'agir d'un élargissement simple de l'éventail des facteurs; l'introduction de ces nouvelles composantes comporte un changement qualitatif de la problématique elle-même. Signalons simplement que du point de vue d'une politique de développement, les considérations culturelles et écologiques non seulement ne s'imbriquent pas nécessairement dans le raisonnement économico-social, mais encore échappent aux calculs d'optimisation relative et aux modes décisionnels traditionnels. Étant de nature qualitative, le culturel et l'environnemental relèvent largement de jugements normatifs et de critères de type humaniste. Par conséquent, leur intégration dans l'ensemble des facteurs du développement se définit plus facilement au niveau d'exigences critiques qu'au niveau de mesures opérationnelles.

À ce propos, on peut émettre l'hypothèse suivante : le culturel et l'écologique peuvent constituer dans certaines régions des avantages sélectifs, mais seulement à titre de facteurs relativement conjoncturels et passagers. Une région favorisée par le climat, par exemple, peut bien se prêter à l'installation d'industries de pointe, à la mobilisation des ressources humaines locales et à l'immigration de cadres hautement qualifiés. Mais si l'impetus économique s'avère insuffisant, les cadres spécialisés et les entreprises de haute technologie (deux éléments considérés comme très mobiles) ne tarderont pas à émigrer. Par contre, le culturel et l'écologique pourront être des facteurs très agissants en tant qu'adjuvants, que polarisateurs d'autres facteurs, notamment comme éléments cristallisateurs entre l'économique et le social. Et la région pourra fixer des activités économiques et sociales bien assises sur des facteurs culturels et écologiques.

D. Mentionnons encore un quatrième thème. Si le développement régional se définit par les effets d'une mise en rapport entre l'aménagement et le développement endogène, des conditions additionnelles d'un nouveau type émergent dès que l'on situe la région par rapport aux autres régions limitrophes. On souligne souvent que l'accumulation locale va de pair avec la diversification des activités, et que la complexification de celles-ci va de pair avec leur intégration; ce sont deux exigences de l'autarcie relative de la région et de l'existence d'une assise économique pour l'exportation des surplus. Or tous ces facteurs doivent être inscrits au préalable dans une définition des rapports inter- et intra-régionaux. Dès lors, il s'agit d'une problématique d'une autre nature. Car à la question de l'identité et de la démarcation par rapport aux autres régions (voire des alliances avec d'autres régions) s'ajoute ici la question de la totalité. En d'autres termes, on n'a plus affaire aux rapports de la région à son environnement, mais à sa place dans l'ensemble du champ socio-économique national, voire international. À ce niveau-là, les sous-ensembles régionaux ne peuvent plus constituer ni un champ d'alliances autonomes ni un lieu de médiations vis-à-vis de l'État, car la question de la légitimité des uns et des autres renvoie à une refonte des cadres institutionnels globaux, et par conséquent à la restructuration des rapports de pouvoir.

Conclusion

Dans le contexte des restructurations des années quatre-vingt, la question du développement régional et local se pose en termes spécifiques. Nous avons essayé de démontrer que les trois problématiques — respectivement de la décentralisation régionale, de la mobilisation endogène locale et de l'associationnisme de la base — reposent sur des logiques fondamentalement différentes. Par conséquent, on ne saurait les considérer comme complémentaires, et encore moins les assimiler entre elles. Par ailleurs, un nombre réduit de thèmes réapparaissent à travers chacune d'elles. À ce sujet, nous avons voulu montrer que les dichotomies conceptuelles, telles que celles des rapports entre l'État et les régions, entre le sectoriel et le territorial, entre l'économique et le social, ne comportent pas des dimensions univoques. D'autre part, le traitement des avantages sélectifs, des nouveaux champs d'activités de pointe, de l'autarcie ou de l'autonomie relative fait davantage fi-

gure de définisseur des conditions opératoires qu'il ne relève de raisonnements conceptuels.

Nous avons dégagé quatre thèmes reliés au questionnement sur le développement régional, dont nous avons souligné la nature contradictoire. Ce n'est qu'en analysant la dialectique de ces contradictions particulières que l'on peut obtenir un éclairage convenable sur les conditions et les conséquences des différentes formes du développement régional.

Vito Ahtik
Département de sociologie
Université du Québec à Montréal

Notes

[1] La relocalisation des activités économiques entre le centre et la périphérie a été mise en évidence par Aydalot (1984a : 9-31) et par Perrin (1985 : 69-92) pour la France, par Phillips et Vidal (1983 : 291-306) pour les États-Unis, par Coffey et Polèse (1987 : 93-120) pour le Canada et par Keeble et autres (1983 : 405-418) pour l'ensemble des pays de la Communauté économique européenne.

[2] Voir Bluestone et Harrison (1980) pour les États Unis ; Chevallier (1984 : 15-73) et Touraine et Dubet (1981) pour la France ; Ewers et Wettmann (1980) pour la RFA ; Mény (1985 : 24-54) pour l'Italie et l'Espagne ; et Bélanger et Hamel (1985 : 99-118) pour le Québec.

[3] Naschold (1978) parle, à propos des restructurations politico-institutionnelles mises en place en RFA, des modalités de l'organisation de « contre-pouvoirs locaux ». Le terme est également employé par Collenot (1979). Langumier (1982) analyse l'apparition d'une « double division institutionnelle » entre l'État et les collectivités locales. Aglietta (1982) envisage une remise en cause de la légitimité du pouvoir central, dans les cas de dépassement des « seuils imprévisibles de tensions ».

[4] Pour une relation des expériences effectuées dans divers pays, voir Laborie, 1979 ; Stoehr, 1984 : 67 et suiv. ; Allen et Yuill, 1982 ; Baumhoefer, 1982 ; Pottier et Touati, 1982 ; Gudgin, 1982 ; Maillat, 1983 ; Aydalot, 1984b ; Soubeyran, 1988.

Bibliographie

AGLIETTA, M. 1982. *Régulation et crises du capitalisme.* Paris, Calmann-Lévy.

ALLEN, K. et D. YUILL, éd. 1982. *European Regional Incentives.* Glasgow, Université Strathclyde.

AMIN, S. 1986. *La Déconnexion.* Paris, La Découverte.

Association des maires de grandes villes de France. 1979. *La Renaissance de la ville.* Livre blanc. Paris, AMF.

AYDALOT, P. 1984a. « La crise économique et l'espace : recherche sur les nouveaux dynamismes spatiaux », *Revue canadienne des sciences régionales,* 7, 1 : 9-31.

AYDALOT, P. 1984b. *Technologies nouvelles et espace.* Rapport de recherche. Paris, Gr. technologies et espace.

AYDALOT, P. 1984c. « À la recherche des nouveaux dynamismes spatiaux », dans P. AYDALOT. *Crise et espace.* Paris, Economica : 37-59.

BASSAND, M. et R. HAINARD. 1985. *Dynamique socio-culturelle régionale.* Lausanne, Pr. polytechniques romandes.

BAUMHOEFER A. 1982. *Wirtschaftsprojekte durch regionale Initiativen.* Oldenburg, Univ.-Informationssystem.

BÉLANGER, Y. et P. HAMEL. 1985. « Les régions face au réajustement des politiques gouvernementales », *Cahiers de recherche sociologique,* 3, 1 : 99-118.

BIRCH, D. 1988. *Job Creation in America: How our Smallest Companies Put Most People to Work.* New York, Free Press.

BLUESTONE, B. et B. HARRISON. 1980. *Capital and Communities: The Consequences of Private Disinvestment.* Washington, Progressive Alliance Pr.

BOISVERT, M. et P. HAMEL, éd. 1985. *Redéploiement industriel et planification régionale.* Montréal, PUM.

BOYER, R. 1986. *La Théorie de la régulation : une analyse critique.* Paris, La Découverte.

BURTON, D.J. et M.B. MURPHY. 1981. « The themes of democracy », dans *Democracy and Planning in Austerity.* Lansing, Michigan State University, « Papers on Urban and Regional planning » : 189-205.

CHEVALLIER, J. 1984. « La région dans le système politico-administratif français », dans *L'Institution régionale.* Paris, PUF.

COFFEY, W.J. et M. POLÈSE. 1984. « The concept of local development: A stages model of endogenous regional growth », *Papers of the Regional Science Association,* 55 : 1-12.

COFFEY, W.J. et M. POLÈSE, éd. 1987. *Still Living Together: Recent Trends and Future Directions in Canadian Regional Development.* Montréal, Institute for Research on Public Policy.

COLLENOT, R. 1979. *Un contre-pouvoir régional.* Paris, Privat.

DOURLENS, C., P.-A. VIDAL-NAQUET et L. ARNODIN-CHENOT. 1986. *Autonomie locale et décentralisation.* Paris, Anthropos.

EWERS, J.H. et R. WETTMANN. 1980. *Innovationsorientierte Regionalpolitik.* Bad Godesberg, Bundesminister fuer Raumordnung.

FRIEDMAN, R. et W. SCHWEKE. 1986. « Sowing the seeds of economic renewal : A manual for dislocated communities », *Entrepreneurial Economy,* numéro spécial, mars-avril.

GANZGLASS, E. et M. HEIDKAMP. 1987. *State Strategies for Training a Competitive Workforce: The Emerging Role of State-funded Job Training Programs.* Washington, Center for Policy Research.

GODARD, O. et J.-P. CERON. 1988. *Planification décentralisée et modes de développement.* Paris, MSH.

GUDGIN, G. 1982. *Employment Creation and Medium Size Firms in the U.K.* Paris, Université de Paris-Dauphine, colloque.

GUIGOU, J.-L. 1983. « Coopération intercommunale et développement par la base », dans B. PLANQUE. *Le Développement décentralisé.* Paris, PUF : 187-210.

GUNDELACH, P. 1984. « Social transformations and new forms of voluntary associations », *Social Science Information,* 23, 6 : 1049-1098.

HANSEN, N. 1985. *Small and Medium-size Cities in Development.* International Symposium on Regional Development, Wolfville, N.S., Canadian Institute of Regional Development.

JACKSON, G.A. et G.S. MASNICK. 1984. « Take another look at regional U.S. growth », *Harvard Business Review,* 61, 2 : 67-91.

JALBERT, L. et L. LEPAGE. 1986. *Néo-conservatisme et restructuration de l'État.* Québec, PUQ.

KEEBLE, D., P.L. OWENS et C. THOMPSON. 1983. « The urban-rural manufacturing shift in European Community », *Urban Studies,* 20 : 405-418.

KELLERHALS, J. 1988. « Action collective et intégration sociale : éléments pour une typologie de la participation associative », dans PREISWERK et VALLET : 99-107.

KLEIN, J.-L., éd. 1986. *Aménagement et développement : vers de nouvelles pratiques ?* Montréal, ACFAS.

LABORIE, J.-P. 1979. *Dynamismes locaux et aménagement du territoire : comparaisons européennes.* Paris, La Documentation française, « TRP », 78.

LACAZE, J.-P. 1979. *Introduction à la planification urbaine : imprécis d'urbanisme à la française.* Paris, Moniteur.

LANGUMIER, J.-F. 1982. « Pourquoi un renouveau de l'interventionnisme économique local dans les années 1970 ? », *Revue d'économie régionale et urbaine,* 2 : 151-166.

LATOUCHE, S. 1986. *Faut-il refuser le développement ?* Paris, PUF.

MAILLAT, D. 1983. « Potentiel régional et redéploiement des régions industrielles : l'exemple du Jura Suisse », dans B. PLANQUE, éd. *Le Développement décentralisé.* Paris, PUF, 1983.

MÉNY, Y. 1985. « La dynamique politique de la régionalisation », *Cahiers de recherche sociologique,* 3, 1 : 24-54.

MOLLE, W. et autres. 1980. *Regional Disparity and Economic Development.* Famborough, Saxon House.

MORRIS, P. 1982. *Community Planning and Conception of Change.* Londres, Routledge and Kegan Paul.

NASCHOLD, F. 1978. *Alternative Raumpolitik.* Kronberg, Athenaeum Verlag.

OCDÉ. 1985a. « Le rôle du secteur public », *Revue économique de l'OCDÉ,* numéro spécial.

OCDÉ. 1985b. *Dépenses sociales 1960-1990.* Paris.

OLSON, M. 1987. *Logique de l'action collective.* Paris, PUF.

OSBORNE, D. 1988. *Laboratories of Democracy.* Boston, Harvard Business School Press.

PERRIN, J.-C. 1983a. « Théorie de la planification décentralisée », dans B. PLANQUE, éd. *Le Développement décentralisé.* Paris, PUF : 158-177.

PERRIN, J.-C. 1983b. « Économie spatiale et meso-analyse », dans J.A.H. PAELINCK et A. SALLEZ. *Espace et localisation.* Paris, Economica : 201-230.

PERRIN, J.-C. 1985. « Redéploiement industriel et aménagement du territoire : l'expérience française », dans BOISVERT et HAMEL : 69-92.

PHILLIPS, R.S. et A.C. VIDAL. 1983. « The growth and restructuring of metropolitan economies », *Journal of the American Planning Association,* 49, 3 : 291-306.

POTTIER, C. et P.-Y. TOUATI. 1982. « Concurrence internationale et localisation de l'industrie des micro-processeurs », *Revue d'économie régionale et urbaine,* 3.

PREISWERK, Y. et J. VALLET. 1988. *L'Autogestion, disait-on !* Paris, PUF.

REICH, R. 1984. *The Next American Frontier.* New York, Penguin Books.

REICH, R. 1987. *Tales of New America.* New York, Times Books.

ROSIER, B. 1987. *Les Théories des crises économiques.* Paris, La Découverte.

ROSSEL, P. et autres. 1986. *Demain l'artisanat ?* Genève, Cahiers IUED.

SALLEZ, A. 1983. « Division spatiale du travail, développement régional polarisé et théorie de la localisation », *Revue d'économie régionale et urbaine,* 7, 1 : 33-52.

SOUBEYRAN, O. 1988. « Richesse et ambiguïté de l'approche collaborative aux États-Unis », dans PREISWERK et VALLET.

STOEHR, W.B. et D.R. FRASER-TAYLOR, éd. 1981. *Development from Above or Below.* New York, Wiley & Sons.

STOEHR, W.B. 1984. « La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional ? », dans P. AYDALOT, éd. *Crise et espace.* Paris, Economica.

TOURAINE, A. et F. DUBET. 1981. *Le Pays contre l'État.* Paris, Seuil.

WEAVER, C. 1981. *La Théorie du développement et la question régionale : une critique de la planification spatiale et de ses détracteurs.* Aix-en-Provence, CÉR, « Notes de recherche », 16.