

Développement local : petite généalogie historique et conceptuelle

par **Georges Gontcharoff**

extrait de la revue « Territoires » d'octobre 2002

C'est en 1965 qu'apparaît pour la première fois le terme « développement local », porté par quelques pionniers et sans aucun soutien des pouvoirs publics. Un concept ancré dans l'idéologie tiers-mondiste de la fin des années 60, avant que la décentralisation qui fait des élus les véritables « patrons » des territoires ne « normalise » le secteur. Dernière évolution en date : les lois Voynet et Chevènement, qui revalorisent la notion de projet, contre l'esprit de « guichet ».

Quelques leçons tirées des pionniers

En 1965, en pleine Bretagne centrale, dans le petit pays du Mené, apparaît pour la première fois en France la référence au « développement local ». Entre 1965 et 1970, une douzaine de territoires pionniers, presque tous ruraux, se mettent en route, sous-tendus par des idées voisines et animés par des pratiques apparentées. Il est particulièrement intéressant de s'attarder sur ces racines, car elles apportent certainement les meilleures bases d'une définition pertinente du « développement local », mêlant, dans un croisement fructueux, la mise en œuvre d'idées théoriques à la réflexion sur les pratiques.

Quelques axes principaux peuvent être dégagés.

- Nous sommes, à chaque fois, en présence de territoires marginalisés par « la grande économie », enclavés, à l'écart de la croissance des trente glorieuses, abandonnés par les politiques nationales de soutien à la croissance et d'aménagement du territoire. Hémorragie démographique, particulièrement des jeunes, disparition progressive des activités économiques, dévitalisation et désertification caractérisent ces zones entrées dans un déclin qui semble inéluctable. Le « développement local » apparaît comme un effort désespéré de la partie la plus consciente des « survivants » pour arrêter cette chute et, si possible, remonter la pente.

- Les pouvoirs publics n'ont alors défini et mis en œuvre aucune politique à l'égard de ces territoires. Ce n'est qu'à partir de 1970 (le ministère de l'Agriculture, avec les Plans d'aménagement ruraux), de 1975 (la Datar, avec les Contrats de pays), de 1977 (le ministère de l'Équipement avec la procédure Habitat et vie sociale pour les territoires urbains) que l'État commence à se préoccuper des « zones sensibles ». Avant 1970, les pionniers du développement local agissent donc seuls, sans aucun soutien financier

venu d'en haut, sans aucune reconnaissance politique. On dirait, dans le vocabulaire d'aujourd'hui, que les initiatives sont entièrement citoyennes ; des acteurs locaux se prennent en main, car aucune institution ne s'occupe d'eux. C'est ainsi que se définit une des idées majeures du développement local, celle du développement « ascendant », du développement « endogène », du développement « autocentré », pour reprendre les termes du père Lebret, l'un des premiers penseurs du développement local, à l'échelle planétaire. L'aide « descendante » ne viendra que plus tard : ce qui compte d'abord, c'est la « dynamique humaine », la « mobilisation sociale » des forces vives d'un territoire qui prennent conscience de la déprime dans laquelle elles s'engagent (« diagnostic partagé ») et qui bâtissent un projet collectif pour s'en sortir (« projet de territoire »).

Incertitudes de l'intercommunalité

- Ce développement est « territorial », c'est-à-dire qu'il touche une zone géographique définie, rurale ou urbaine, mais dont les facteurs constitutifs et le périmètre sont bien difficiles à définir. Se mêlent des éléments géographiques, historiques, urbanistiques, de mémoire collective et d'identité, de volonté et de capacité à travailler ensemble. Dans le rural, ces territoires sont toujours intercommunaux, mais de dimensions très variables : de quelques communes à plusieurs dizaines. Ils sont presque toujours infracommunaux dans l'urbain, avec la montée de l'existence des « quartiers ». Dans le rural, le développement local est donc frappé par tous les problèmes et par toutes les incertitudes de l'intercommunalité, tantôt soudé par les forces centripètes du développement en commun,

tantôt écartelé par les forces centrifuges de l'esprit de clocher. Dans l'urbain, se pose la question de l'unité de la commune, voire de l'agglomération, quand l'animation et la gestion du développement se situent à l'échelle des quartiers. Ces territoires sont, à l'origine, le plus souvent indifférents aux découpages administratifs : dans le rural, ils transcendent les découpages cantonaux, et même départementaux, voire régionaux ; dans l'urbain, ils morcellent la commune. Ils amorcent un nouveau découpage de la France qui correspond mieux aux sentiments d'appartenance des populations et aux volontés de progrès collectif. Dans le rural, ce territoire est presque partout appelé « pays », par reprise d'un terme très ancien, mais presque oublié. Ce mot est clair au début, quand il correspond uniquement aux périmètres choisis par les acteurs locaux. Aujourd'hui, il est devenu une source de confusion, car les lois Pasqua et Voynet qui l'emploient se rapportent à des pays beaucoup plus grands (en gros, l'échelle d'un arrondissement) et à une volonté venue d'en haut (l'État via le préfet, le conseil régional...) de rationaliser leur intervention territoriale sur des structures conçues technocratiquement et non sur des structures organiques, variées et fluctuantes, générées par le mouvement social.

- Le développement est initié, puis conduit, par des équipes restreintes, composées de personnes (et non de structures), le plus souvent groupées autour d'un animateur charismatique. Les « leaders » peuvent être issus de tous les milieux professionnels et de tous les statuts sociaux : élus politiques et non élus ; dirigeants d'organisations professionnelles, syndicales et patronales, particulièrement des nombreuses structures agricoles ;

agents sociaux, au sens le plus large du terme (travailleurs sociaux, animateurs, cadres des fédérations d'éducation populaire, militants associatifs les plus divers, techniciens consulaires, etc.). Le développement local trouve toujours des appuis individuels (les « personnes-ressource ») dans les appareils institutionnels (services déconcentrés de l'État, agents des collectivités territoriales et des chambres consulaires, universitaires, etc.). Chacun conserve sa logique sectorielle, mais peut se montrer capable de travailler en commun avec les représentants des autres secteurs. De telle sorte que la deuxième grande caractéristique du développement local est d'être « intersectoriel » (les théoriciens disent plus volontiers que le développement local est « global »). Il est fait de la fertilisation croisée de développements sectoriels : économique, touristique, agricole, social, culturel, etc., chaque composante étant portée par des acteurs différents ; mais, au-delà, les uns et les autres sont capables de constituer un projet territorial commun.

· Au temps des pionniers, on ne pose guère la question des rapports entre ce groupe moteur et le reste de la population autrement qu'en termes de pédagogie de la mobilisation sociale et de capacité à faire travailler le plus grand nombre d'habitants à l'élaboration des projets. Ce n'est que plus tard qu'apparaîtra le thème, aujourd'hui majeur, de l'exercice de la citoyenneté et de la démocratie participative. Mais, dès l'origine, le développement local apparaît bien comme une nouvelle manière de faire de la politique, à partir des problèmes concrets de la vie quotidienne, sur des enjeux partagés par le plus grand nombre, contre les « notables » de tous bords qui prétendent

toujours faire le bonheur du peuple, mais sans le peuple qui doit rester sous-informé, assisté et passif. La classe politique, dans sa très grande majorité, se méfie de ce mouvement naissant qui est difficilement contrôlable et qui peut constituer un contre-pouvoir citoyen. Il existe cependant un nombre croissant « d'élus complices ».

· Les élaborations idéologiques, comme les trajectoires personnelles de nombreux acteurs, illustrent le va-et-vient permanent et fructueux entre ce qui se passe dans notre pays et ce qui se passe dans les pays dits alors « en voie de développement ». Partout dans le monde, le développement local apparaît bien comme une méthode efficace de lutte contre le sous-développement (ou la menace de sous-développement). Il s'agit d'abord de la distinction fondamentale entre la croissance quantitative, à tout prix, qui caractérise si fortement aujourd'hui le capitalisme néo-libéral et la mondialisation, et le développement qualitatif qui ne refuse pas la croissance économique, mais qui la contraint à accepter des conditions limitatives, sociales, culturelles et écologiques (on peut citer, à titre d'exemple, la critique du productivisme agricole, issue de milieux proches de celui du développement local). Il s'agit aussi du refus du modèle unique de développement (le fameux rattrapage impossible des plus riches par les plus pauvres) : chaque groupe humain doit être capable de définir ce qui est bon pour son avenir, ce qu'il veut et ce qu'il refuse, en fonction de sa culture, de son histoire, de sa composition sociale. L'invention et la maîtrise de leur avenir par les acteurs concernés constituent une base du développement local. Il s'agit, enfin, de privilégier les micro-projets issus de la volonté locale,

plutôt que les grandes réalisations que les habitants sont incapables de s'approprier.

Quelques leçons tirées d'un mouvement qui dure et prend de l'ampleur

· À partir de 1970, des territoires répondent à des sollicitations et à des appuis financiers et techniques venus d'en haut. Différents segments de l'appareil d'État, puis, avec la décentralisation, les régions, proposent aux acteurs locaux de rentrer dans des procédures plus ou moins normalisées : plans, contrats, chartes, programmes. Bruxelles en fera bientôt de même. La question majeure devient alors celle de la rencontre du mouvement descendant (des pouvoirs vers les territoires) et du mouvement ascendant (des territoires vers les pouvoirs). Les acteurs locaux, les communes associées ont à définir leur propre projet de développement, en se méfiant de ne pas simplement adopter les projets stéréotypés venus d'en haut, dans une stratégie de simple captation des crédits. On fait semblant de vouloir faire ce que l'on sait être le plus facilement et le plus fortement financé. Les aides sont limitées dans le temps (trois ans, en général dans le rural, puis la durée d'un contrat de plan État / région). Les locaux doivent être capables de pérenniser les actions, au-delà du coup de pouce initial. En fait, ils ne le font qu'à peine une fois sur deux. L'aide descendante prenant fin, plus de la moitié des territoires retombent dans la situation antérieure. Mais, inversement, près de la moitié des territoires se sont dynamisés et se montrent capables de prolonger leur développement. Au total, près de 500 territoires ruraux et plus de 400 territoires urbains ont été engagés dans ces procédures. On peut dire, aujourd'hui, que 200

à 250 territoires ruraux poursuivent plus ou moins la démarche de développement, tandis que, dans l'urbain, on peut identifier à peine une centaine de quartiers qui se sont vraiment pris en main. Il faut donc considérer comme un facteur majeur du développement le rapport, toujours difficile, entre l'assistance et l'autonomie. Les oscillations de ce couple infernal éclairent bien des histoires locales.

· La décentralisation (1982) constitue ce qu'un auteur collectif (Jacques Rondin) a appelé « le sacre des notables », et surtout, contrairement à ce qui avait pu apparaître dans un premier temps, une nouvelle jeunesse pour les départements. Si, aux côtés de l'État, les régions ont gardé un rôle majeur dans le développement urbain, ce sont les conseils généraux qui sont devenus les responsables majeurs du développement rural. Les conseillers généraux sont devenus les véritables patrons des territoires, et les régulateurs de l'intercommunalité, quelquefois pour le meilleur et assez souvent pour le pire. On assiste, à partir de 1984-1986, à une certaine régression du développement local : les conseillers généraux imposent un nouveau découpage territorial basé sur le canton ; les maires deviennent plus qu'avant les clients des conseillers généraux et des crédits départementaux ; les investissements matériels (routes, équipements, etc.) l'emportent sur l'immatériel (animation, formation, etc.). Les acteurs du développement local, issus majoritairement de la société civile, et leurs associations, ont, dès l'origine du mouvement, marqué une certaine méfiance vis-à-vis des élus et en ont attiré trop peu dans leurs rangs. Ils n'ont pas bien évalué, la montée en puissance avec la décentralisation des élus locaux.

Bien des incompréhensions réciproques se sont développées et une collaboration fructueuse entre élus et non élus a été très longue à se mettre en place. Heureusement, les choses sont aujourd'hui en progrès très rapide, principalement grâce à la mise en œuvre des lois Chevènement et Voynet. On assiste à une véritable conversion de la classe politique, aussi bien en ce qui concerne l'intercommunalité que le développement local.

· Les acteurs du développement ont aussi insuffisamment pris en compte l'interdépendance des territoires. Des rêves autarciques, doublés d'un consensus apolitique, ont même traversé certains territoires et le slogan « Vivre et travailler au pays » n'était pas sans danger. Il a fallu progressivement se rendre compte que les territoires étaient emboîtés et que, du pays à l'économie-monde, les interférences étaient multiples. Il a aussi fallu se rendre compte de l'hétérogénéité des projets sectoriels, des contradictions sociales qui traversent le pays et, par conséquent, savoir gérer positivement les conflits de personnes et d'intérêts, et passer des compromis.

· De même, les rapports entre la ville et la campagne ont été le plus souvent conçus en termes d'opposition, et non de complémentarité, d'interactivité bénéfique. La segmentation traditionnelle de l'action publique a toujours distingué les politiques rurales (voire agricoles) et les politiques urbaines. Ce n'est que très récemment que des passerelles ont été établies pour définir des territoires ruraux polarisés par des petites villes ou des bourgs-centres. Les acteurs du développement local rural ont été longs à prendre

ce virage, craignant de devenir du périurbain ou de l'espace résiduel par rapport à la ville.

· La faiblesse majeure du mouvement a été de ne pas prendre assez en compte la montée, voire l'exclusivité du développement économique. La priorité absolue accordée aux politiques de l'emploi, par des gouvernants affolés par la montée du chômage, a conduit à évaluer le développement local au seul critère du nombre d'emplois créés. Les acteurs du développement et leurs associations insistaient surtout, selon la doctrine de la globalité, sur les liens entre l'économique, le social, le culturel et l'environnement. Les entrepreneurs (surtout les petites et moyennes entreprises) ne s'ancrent que dans des territoires dynamisés, où il fait bon vivre. Autrement, les grandes entreprises sont apatrides : elles vont et viennent selon des stratégies qui échappent totalement au territoire. L'économie du développement local, comme l'économie sociale et l'économie solidaire, s'est surtout développée dans les interstices des grands systèmes. Elle n'a pas vraiment mordu sur l'économie réelle en restructuration, que les pouvoirs publics entendaient accompagner. Obsédés par le quantitatif de l'emploi, ceux-ci n'ont pas vraiment reconnu et aidé, sauf de manière très intermittente, le qualitatif de l'économie du développement local.

· Les acteurs des territoires en développement ont éprouvé très tôt le besoin de se mettre en réseau. Des rencontres nationales d'agents de développement ont précédé l'acte de naissance du mouvement du développement local : les États généraux de Mâcon, en 1982. Une

tête de réseau nationale est créée, puis une quinzaine de têtes de réseaux régionaux.

Mais ceci est une autre histoire, qui sera racontée dans une autre partie de ces deux numéros de Territoires.