

Le développement local et les associations : gouvernance et subsidiarité

Pierre-Jean ROCA*

A. D'où vient le développement local ?

Le « Développement » avec un grand « D », autrement dit le développement « sans qualificatif » a été, en quelque sorte inventé dans le sillage de la recomposition du monde qui commence à se dessiner quand les nords-américains¹ sortent vainqueurs de la Seconde Guerre Mondiale. Le développement était alors assimilé au progrès technique et aux grands aménagements, dans un effort de *rattrapage* des pays sous-développés, favorisé par les grands pays bailleurs d'aide, ces derniers contrôlant par là même, leur zone géopolitique d'influence.

Il comportait alors trois dimensions, une technique, la seconde économique et la dernière organisationnelle.

- la *technique* : on peut la résumer d'une formule, « la modernité, c'est de gagner de la productivité » ; autrement dit, la mécanisation, l'industrialisation, l'informatisation sont bonnes en soi...

- l'*économique* : la croissance économique, si possible la plus forte et la plus rapide qui soit, est le moteur du développement ; la croissance du PNB sera dès lors le meilleur indicateur de mesure des niveaux de développement (et le PNB/hab servira de comparateur entre pays).

- l'*organisationnelle* : l'acteur central pour réaliser le programme qu'esquissent les deux premières dimensions est l'Etat. L'outil mis en avant sera la planification et dans un certain nombre de pays, dont la France en reconstruction après 1945, la centralisation sera utilisée comme modèle organisationnel dominant. En Europe occidentale, à la même période, le plan Marshall (lancé en juin 1947) illustrera la pertinence de ce modèle et c'est une des raisons pour lesquelles des imitations en seront tentées notamment dans les pays sous influence européenne.

Mais, on constatera au fil des ans, au tournant des années 70' et 80', un certain nombre d'échecs et d'impasses qui vont conduire à des propositions

* Directeur de l'institut de formation, d'accompagnement et d'Appui au développement Bordeaux.

¹ On se référera ici à l'analyse que Rist G. fait du discours « sur l'état de l'Union » qu'Harry S. Truman, Président des USA, prononce le 20 janvier 1949 (*in* Le développement : Histoire d'une croyance occidentale)

d'inflexion du modèle de base. C'est ici que vont apparaître les « qualificatifs » du développement.

Les dégâts écologiques, les grandes catastrophes industrielles, les gains de productivité à tout prix, même en concourant à l'épuisement des ressources naturelles, à la diminution de la biodiversité et à l'écrasement des cultures autochtones, vont conduire à une large prise de conscience qui, du Rapport Meadows (*Limits to the growth*, 1967) au Sommet de la Terre à Rio (en 1992), vont aboutir au concept de **développement durable**.

Les insuffisances des mesures du progrès par la seule croissance des revenus, le constat que la pauvreté n'était pas soluble dans la croissance, l'approfondissement de la réflexion pour lutter plus efficacement contre la pauvreté de masse (cf les travaux d'Amartya Sen), ont conduit, pour leur part, à la proposition du concept de **développement humain**.

Le **développement local**, quant à lui, est né de réflexions convergentes sur plusieurs limites du modèle de base du développement tel qu'il a été rapidement décrit plus haut. Examinons, plus en détail, les critiques qui sont à la genèse des propositions nouvelles formulées dès les années soixante-dix :

- critiques portant sur l'aspect *technique* : l'emphase mise sur cette dimension a fait délaissier les atouts sociaux et culturels des personnes qui devraient être au cœur des projets de développement ;

- critiques portant sur l'aspect *économique* : l'insistance sur cette dimension a orienté tous les efforts (et tous les investissements) des projets sur les zones géographiques, les activités et les ressources humaines à « fort potentiel » ; il en a résulté de grands vides dans les aménagements, un délaissement de catégories sociales entières (vouées dans le meilleur des cas à un traitement par l'aide sociale...), à des revirements de politiques d'investissement quand des régions entières perdaient de leur compétitivité ;

- critiques portant sur l'aspect *organisationnel* : le rôle de l'Etat planificateur (et en France, dans la grande tradition jacobine, particulièrement centralisateur) a conduit à une *désresponsabilisation* non seulement des échelons intermédiaires mais aussi à celle des citoyens concernés, adoptant une attitude purement consumériste, à une *lourdeur des prises de décision*, à une grande *spécialisation* (et donc à un *cloisonnement*) par « compétences » particulières², à une *médiation* entre le pouvoir et les citoyens par la seule voie des *mandats électifs*.

² Chaque administration gère une partie du programme (ici l'équipement, là la formation professionnelle, plus loin le développement économique, encore au delà l'éducation et la recherche, etc.).

Le **développement local** est une démarche qui vise à répondre à ces limites et à ces difficultés :

- par l'intervention à l'échelle d'un **territoire**³,
- par la prise en compte des intérêts différents (parfois conflictuels) des groupes sociaux qui habitent et vivent sur ce territoire,
- par la prise en compte des spécificités culturelles (qui fondent les identités) en valorisant l'histoire qui a forgé le territoire⁴,
- par la mobilisation des « richesses » de chaque territoire, en insistant sur la pluralité d'activités et la complémentarité de celles-ci,
- par la participation concertée des acteurs et donc par une prise de décision dans l'exercice de la démocratie participative (en complémentarité de l'élective),
- par l'emphase mise sur la notion de projet mobilisateur,
- par l'insistance mise sur la transversalité de ces projets.

b. Le développement local et ses acteurs

Deux définitions

Le développement local est selon Greffe X., « un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies ». Le québécois Vachon B. va, pour sa part, plus loin dans l'aspect d'organisation sociale qu'il implique : « l'approche du développement local mise sur la maîtrise collective des options sociales, économiques, technologiques et environnementales pour trouver des solutions à long terme aux problèmes des collectivités en déséquilibre. Cette maîtrise collective repose sur deux valeurs démocratiques essentielles : la participation et la responsabilité ». On notera que cette dernière définition explicite clairement les domaines impliqués, pas seulement l'économique et le social, mais aussi ce qui a trait à l'environnement et à la technologie. Implicitement, le développement local est perçu comme une démarche « en réaction » à des déséquilibres... Le « temps long » fait aussi partie de sa visée : il s'agit là de transformations structurelles à long terme et non pas de mesures sociales d'accompagnement ou d'aide à caractère plus ou moins humanitaire.

³ Territoire : portion d'espace socialisé, approprié par les groupes sociaux qui y vivent et y résident ; le territoire est caractérisé par les liens que ses « utilisateurs » entretiennent avec lui, forgeant notamment son identité.

⁴ Certains font même un jeu de mots sur l'équivalence « territoire = terr –histoire »

L'impulsion du développement local

Il y a, outre les facteurs d'évolution déjà énoncés, de fortes corrélations entre la volonté d'adopter un (ou des) modèle(s) de développement local et trois dynamiques de plus en plus présentes dans nombre de pays développés : d'abord celle qui caractérise l'aménagement du territoire, ensuite celle qui promeut les nouvelles politiques urbaines, enfin celle qui, « partant du bas », veut faire la part belle aux initiatives de la société civile.

L'aménagement du territoire veut influencer la localisation des activités, rationaliser l'utilisation de l'espace et des infrastructures, dans une perspective d'équilibre spatial (éviter la macrocéphalie des grandes métropoles, redessiner les relations ville - campagne, organiser le semis des villes moyennes de manière homogène). On voit bien dès lors, comment les buts du développement local, convergent avec ceux de ces politiques qui ne peuvent être que coordonnées « d'en haut », c'est à dire selon des programmes étatiques incitatifs ou réglementaires, pensés sur le long terme. La politique publique, dite par « bassin d'emploi »⁵, va exactement dans le même sens et selon des procédures très analogues.

Les nouvelles politiques urbaines, elles aussi coordonnées et souvent impulsées par l'Etat, ont pour préoccupation principale de croiser « développement social » et « développement économique » pour rendre les villes viables (du point de vue de l'emploi et de l'économie, en privilégiant la constitution d'un tissu d'activités et en pensant à son renouvellement par le fait d'attirer de la recherche et des technologies innovantes), mais aussi vivables (logement, transports en commun, politique sociale notamment tournée vers la petite enfance et loisirs). L'intercommunalité (cf. infra) sera un des fers de lance de ces politiques.

Enfin, que ce soit en ville ou à la campagne, « la participation de la société civile » est aujourd'hui reconnue comme « indispensable ». Force est de reconnaître qu'au delà de ce slogan consensuel, c'est assez souvent de haute lutte que la participation des citoyens, notamment à travers les associations, a été admise par les détenteurs du *pouvoir local*. Certains groupes sociaux, comme les femmes ou des travailleurs précaires, les jeunes sans emploi ou encore les immigrés ont du mal à se faire entendre... Le développement local permettant des types d'expression de toute nature, est une des voies autorisant que la démocratie participative et la démocratie électorale cohabitent mieux.

⁵ un bassin d'emploi est « un espace cohérent pour l'étude et l'analyse, donc l'intervention publique, des problèmes de l'emploi »

Réorganisation des niveaux d'intervention de la puissance publique

L'exemple français est ici assez parlant : dans ce vieux pays centralisé depuis Charlemagne, l'Etat est, depuis la Révolution, l'interprète et l'agent unique de l'intérêt général. Du coup, les titulaires de ce pouvoir se sont affirmés comme seuls gestionnaires de l'action publique. C'est seulement au début des années 80' que la *décentralisation* a commencé à réorganiser les niveaux d'intervention de la puissance publique et les transferts de « compétences ».

Aux trois anciens niveaux administratifs légués par la Révolution (l'Etat – Nation, la commune (dérivée des paroisses) et le département), se sont ajoutés trois nouveaux échelons : la Région (22 en France métropolitaine), les instances communautaires au niveau de l'Union Européenne et les structures de coopération intercommunale (EPCI, cf infra).

La décentralisation était-elle par essence, la solution miracle pour faire démarrer véritablement le développement local ? Assurément non, si ce n'est que trois de ces dimensions y ont fortement contribué :

- le transfert de compétences a permis de redéfinir les missions des différentes instances ; ainsi les départements se voient confiés l'aide sociale (les communes aussi), tandis que la région gère les lycées, intervient en matière d'infrastructures universitaires et soutient le développement économique ;

- le transfert de ressources grâce à l'instauration de la TPU⁶ et à la réforme de la DGF⁷, et la redéfinition de la fiscalité locale, ont donné aux instances créées les moyens de leurs choix politiques ;

- la généralisation de la notion de « contrat » : le plus emblématique est le contrat de plan Etat – Région. Après négociations impliquant administrations centrale et locale, gouvernement et élus des collectivités territoriales, l'Etat et la région se mettent d'accord sur un certain nombre d'objectifs, de projets et de moyens financiers partagés pour les réaliser. Cette notion de « contrat » gagne aujourd'hui du terrain dans la vie politique locale pour déterminer les axes du développement local et les moyens à mobiliser pour parvenir aux objectifs fixés. Les « conseils de développement », où la société civile est largement représentée, sont désormais des « arènes » de débat local.

L'encadrement législatif et les nouvelles structures

Les initiatives naissent sur le territoire ; elles appartiennent à la logique de projet. Elles sont nécessaires, voire indispensables, mais s'il n'y avaient

⁶ TPU : Taxe Professionnelle Unique (fait partie des impôts locaux et permet le financement des intercommunalités)

⁷ DGF : Dotation Globale de Fonctionnement versée par l'Etat aux intercommunalités.

qu'elles on aboutirait vite à de l'éparpillement et à de l'essoufflement... On l'aura compris, le développement local, en zone rurale ou en ville, est bien au confluent de celles-ci et des impulsions de la puissance publique qui joue un rôle essentiel d'encadrement. Comme l'écrit Gontcharoff G., « l'Etat peut encourager la coopération entre les communes au travers de lois définissant les formes juridiques de cette coopération, mais aussi en proposant des procédures incitant les communes à travailler ensemble. »

Toute une série d'EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunales) ont été créés par la loi à partir des années 60', mais ce sont les lois de décentralisation (en 1982, 1995 et 1999⁸) qui ont fait qu'on est passé en quelques années « d'une coopération de services à une véritable coopération de développement⁹ ». En effet, alors que la coopération avait pour objectif de rendre plus efficace les services offerts aux citoyens par la mise en commun de moyens techniques comme ceux de la voirie ou de l'assainissement, on aboutit aujourd'hui à la promotion de véritables politiques locales de soutien à l'activité économique (zones d'activités, technopoles, politique concertée de développement du tourisme en lien avec l'expansion économique, en particulier agricole dans le cas des « pays »). La loi SRU¹⁰ est venue depuis peu compléter le dispositif dans le domaine urbain.

L'importance du tiers-secteur

Reconnaître le tiers-secteur

Entre la sphère de la puissance publique, étatique et administrative régulée par la représentation démocratique, et la sphère privée marchande, lieu d'expression des intérêts individuels, on reconnaît aujourd'hui de plus en plus l'importance d'un tiers-secteur incarnant des initiatives privées mais non-marchandes. Du point de vue économique, on est là dans un secteur non-lucratif (*non profit sector* des anglo-saxons) ; du point de vue organisationnel, les institutions qui sont les plus significatives de ce domaine sont les associations ; si l'on se place selon un angle d'analyse politique, on aura affaire à « la société civile », alors que du point de vue des relations internationales, on parlera plus d'ONG. Ce secteur associatif (à l'échelle du développement local) ou champ d'action des ONG (quand le réseau d'action dépasse les frontières et fait éventuellement appel à l'intervention extérieure au milieu), prend de plus en plus d'importance. A cela, plusieurs raisons :

⁸ Celle de 1995 officialise les pays, celle du 12 juillet 1999 renforce et simplifie la coopération intercommunale, celle du 25 juin 1999 porte sur l'aménagement du territoire (LOADT) et redéfinit les cadres du développement local.

⁹ Selon l'expression de Gontcharoff G.

¹⁰ SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain.

- la liberté d'association dans les sociétés « d'individus » est un droit fondamental que les hommes et les femmes veulent défendre ; ils veulent, par cette forme d'organisation, défendre des causes au delà de l'intérêt propre de leurs membres.

- le déficit des médiations politiques à travers les systèmes d'élection de représentants (maire, député, etc.), incite les citoyens à des formes nouvelles d'organisation sociale légères pour s'exprimer ensemble sur la place publique.

- la difficulté pour les Etats d'incarner des causes transnationales (environnement, droits des générations futures, etc.) favorise l'émergence d'associations et d'ONG qui s'affranchissent des frontières et entrent de plein pied dans le débat à l'échelle internationale.

- l'intérêt nouveau manifesté par les institutions établies, pour ces « organisations intermédiaires » qui « tissent » le lien social (bien mieux qu'elles ne savent le faire) et à un coût bien moindre (car l'adhésion à l'association ou à l'ONG se fait sur la base du volontariat, et donc, en partie au moins, du bénévolat).

Les principes d'un travail en commun

Institutions publiques et organisations du tiers-secteur sont amenées à travailler ensemble pour concourir à la réalisation des objectifs du développement local. Mais, sur un territoire donné, il y a toujours foisonnement d'acteurs et d'organisations (institutions), avec des missions spécifiques, des tailles différentes, des échelles d'emprises variées, des méthodes d'intervention particulières. Ceci induit un manque de vision d'ensemble de chacune des « parties », des difficultés à harmoniser les échelles temporelles d'intervention, un risque de dispersion et de chevauchement, des risques de concurrence.

La première des conditions d'un travail en commun et véritablement participatif sera donc de faire reconnaître par chacune des parties l'existence et le rôle des « autres » et donc de rendre les associations et organisations du « tiers-secteur » plus capables de contribuer au développement local par une participation accrue à ce qu'initient les structures publiques (les collectivités locales en particulier).

Deux principes essentiels doivent alors guider l'action : subsidiarité¹¹ et bonne gouvernance. Cette dernière consiste à décider une mise en pratique

¹¹ Le principe de subsidiarité pose comme base de l'action, le fait que l'on fasse « descendre » l'organisation de celle-ci, le plus bas possible dans l'échelle des niveaux, en respectant toutefois l'efficacité qui nécessite de ne pas trop « émettre » l'intervention. Autrement dit, c'est un principe d'organisation qui vise à rendre compatibles « proximité » (et donc responsabilisation au plus près des citoyens) et « efficacité ». C'est souvent un **compromis** ; c'est ici qu'intervient la gouvernance.

des orientations collectives en ayant fait participer chacun à son niveau, pour une plus grande efficacité de l'action. Il y a derrière la gouvernance, l'idée d'une organisation de la décision qui respecte l'identité de chacune des « parties » et qui articule bien les compétences et les savoir faire de chacune.

Les structures publiques ont leur spécificité ; les organisations du tiers-secteur ont leurs particularités. Un des axes majeurs des organismes d'appui à ce dernier, consistera à contribuer au renforcement des capacités des associations et des organisations à la base (niveau du quartier ou de la commune) pour que, par exemple, les objectifs des associations s'articulent et soient complémentaires avec les missions de la collectivité locale, pour que l'identité des associations (qui sont à la base de leurs pratique) ne soient pas source de conflit avec les statuts de la structure publique (qui conditionnent leurs procédures de travail), pour enfin que s'harmonisent les pratiques professionnelles des uns et les savoir-faire des autres.

Missions	<=>	Objectifs
Statuts	<=>	Identité
Pratiques professionnelles	<=>	Savoir-faire
Structure publique	rôle de l'organisme d'appui	Association

Le rôle de l'organisme d'appui va consister à « travailler » sur ces correspondances.

Du diagnostic au projet de développement local

Que ce soit dans la dynamique « développement social urbain » ou dans celle qui porte plus sur les « pays » (englobant les petites agglomérations et leurs zones rurales de proximité), les objectifs du développement local seront assez analogues : arriver à ce que les acteurs du territoire définissent de façon concertée un avenir commun et des modalités de vie qui répondent à leurs besoins selon des logiques « durables ».

La « charte de pays » ou le « portrait de quartier » ont ceci en commun de commencer le projet par un *diagnostic participatif*. Rien de tel en effet, pour faire émerger une conscience commune des problèmes et donc une ébauche de vision partagée de l'avenir, que cette démarche de diagnostic qui va porter sur un constat démographique, social, économique, culturel et environnemental. Atouts et contraintes seront envisagés par différents groupes d'acteurs : jeunes et vieux, hommes et femmes, détenteurs du pouvoir et groupes laissés pour compte, élus et fonctionnaires, etc.

A partir de ce stade, peuvent se dégager des modalités concrètes d'association des acteurs locaux. Dans les phases ultérieures, des orientations stratégiques seront dégagées et les projets structurants pourront prendre forme...

* * *

En guise de conclusion : les pistes de réflexion dégagées ici n'ont pas la prétention de « dessiner une marche à suivre » ou un modèle sur lequel on pourrait prendre exemple. Même quand la puissance publique à les moyens, même quand le tiers secteur est structuré est compétent, la réalité est toujours moins « lisse » et moins « découpée linéairement dans le temps »... Il n'empêche, le développement local est un défi à relever, le seul peut-être qui nous autorise à envisager, comme le précisait le titre du Rapport Brundtland, « un avenir commun pour tous » !

Bibliographie :

Le développement local : théorie et pratique (*Réintroduire l'humain dans la logique de développement*), Vachon B., Editions Gaetan Morin, Québec, 1993

L'intercommunalité au service du projet de territoire, Logié G., La découverte et Syros, Paris, 2000

La coopération intercommunale et le développement local, Gontcharoff G., Editions Adels, Paris, 2000

Diagnostic sur les associations du Pays de la Haute Gironde, Ifaid-Aquitaine (coord. Bauchot J-M., Nalet M.), rapport en cours de publication, Bordeaux 2003

Gouvernance et sociétés civiles, les mutations urbaines au Maghreb (dir. Kharoufi M.), Editions Afrique Orient, Casablanca, 2000

La chose publique locale, *Revue Marocaine d'audit et de développement*, n° 12, décembre 2000

Le développement économique local, Tourjansky - Cabart L., PUF, Paris, 1996

Territoires en France : les enjeux de la décentralisation, Greffe X., Economica, Paris, 1984