

## Le développement local/régional

### Eclairage pour comprendre les alternatives



Frédéric Debuyst

Mai 2013

Pour que la Terre tourne plus **JUSTE** !

**Cet aperçu sur la notion de développement régional peut apporter un éclairage sur les actions à portée territoriale en les situant dans un cadre plus théorique. Celui-ci devrait permettre de visualiser les espaces d'action, les conditions et les traits d'un développement local et régional qui s'écarte d'une vision dominante répondant prioritairement aux impératifs de la globalisation.<sup>1</sup>**

Le territoire est à la fois un espace géographique matériel et le lieu (ou une pluralité de lieux) d'une implantation humaine. Il présente, dans ses caractéristiques et son histoire, une certaine spécificité. Il est donc le champ d'une relation entre les ressources d'un environnement et les dimensions de vie (culturelles, sociales, économiques et de pouvoir) d'une population. Ses dimensions sont variables.

## I. Du local au régional

**Le *local* est un lieu territorial de proximité physique et de relations quotidiennes.**

La réciprocité joue davantage que dans les espaces supérieurs<sup>2</sup>. Le « local » inclurait des structures communautaires, des sociétés restreintes qui sont spécifiques sans être autonomes.

Apportons un correctif à cette définition : même à ce niveau, ne prévalent pas nécessairement des structures communautaires et de réciprocité. N'idéalisons pas le local en lui attribuant, de façon immuable, cette caractéristique, qui ne vaut qu'en référence à des sociétés traditionnelles. Le local subit aussi l'influence - de façon très variable selon les pays - des

<sup>1</sup> Les éléments de référence concerneront particulièrement la littérature et les réalités de l'Amérique latine.

<sup>2</sup> Beaucoup d'auteurs utilisent le terme de local dans un sens générique concernant des ensembles sous-nationaux.

espaces supérieurs où l'emportent la logique de marché et les relations impersonnelles. Aussi faudrait-il parler, selon certains auteurs, de « sociétés locales » plutôt que de communautés locales.

**Le *régional* intègre des territoires construits sur des réseaux interlocaux et des dynamiques historiques d'ensemble.**

Les acteurs agissent dans le cadre d'un système, fait de complémentarités entre production, échanges et distribution, etc. (c'est-à-dire tout un cycle économique), entre divers secteurs professionnels et comprenant des aspects institutionnels (administrations publiques, pouvoirs politiques, etc.)

Les critères pour définir l'échelle géographique de la région sont multiples : population (démographie et traits culturels, sociaux), conditions de l'environnement (et ses ressources), tissu économique, implantations rurales/urbaines, intensité des réseaux de relations internes, délimitation administrative, etc. Bornons-nous à distinguer d'une part, des **micro-régions**, présentant une homogénéité concernant la plupart de ces critères et un ou deux pôles urbains d'attraction interne et d'autre part, des **macro-régions** à structure plus complexe, un certain degré d'hétérogénéité, une multiplicité des pôles et réseaux internes.

Dans les deux cas, des éléments communs peuvent être dégagés qui distinguent une région d'une autre.

**L'*identité collective* est facteur d'unité et de dynamisme.**

L'identité est une notion relationnelle : elle repose sur un jeu de miroir entre la vision de soi-même (de son *in-group* dans ses traits spécifiques) et une vision des autres (de l'*out-group* dans ses traits spécifiques). Une identité collective suppose qu'un groupe organisé soit - ou ait été - engagé dans des

actions/réactions communes - révélatrices d'un *nous* face aux autres (*eux*) dans un sens offensif ou défensif - déclenchées principalement à partir d'enjeux, de défis.<sup>3</sup> Cette identité s'est forgée à travers des expériences historiques de résistance à des intrusions externes (« espace d'expérience ») mais répond aussi à un « horizon d'attente<sup>4</sup> » (sortir de la pauvreté, conquérir l'autonomie, ...) L'on peut dire que l'identité collective, comme le territoire, ne sont pas seulement des réalités héritées mais aussi des réalités construites. Prenons des exemples latino-américains. Dans de nombreux pays, des populations subissant l'exode rural ont envahi des terrains urbains ou suburbains pour s'y installer avec des moyens de fortune, construire leur habitat, organiser leur quartier. La solidarité dans la défense - face aux agressions policières - et l'aménagement de leurs conditions de vie ont conféré une identité collective reposant sur leur identification avec le territoire conquis.

L'identité ethnique est à la base de mouvements de revendications pour la reconnaissance de l'autonomie territoriale, comme ce fut le cas pour le néo-zapatisme au Chiapas. L'autonomie a été acquise dans un mouvement insurrectionnel donnant lieu à une forme d'organisation politique renforçant la conscience collective.

Toute approche d'un développement régional endogène doit tenir compte de l'existence ou non d'une identité collective forte.

<sup>3</sup> Pour les passages sur l'identité, voir Debuyst Frédéric, « *Espaces et identités: propositions interprétatives* », in Debuyst F., del Castillo Isabel Yopez (dir.): *Amérique latine, Espaces de pouvoir et identités collectives, L'Harmattan, Academia Bruylant, 1998.*

<sup>4</sup> Expressions tirées de Ricoeur P., *Temps et récit*, Tome 3, *Le temps raconté*, Ed. du Seuil, 1985.

## II. Régions « perdantes » - Régions « gagnantes »

Ces dénominations correspondent certes à une réalité, mais font l'objet d'interprétations divergentes. Les contrastes entre les deux résultent de la modernisation capitaliste dans ses diverses phases.

**Les régions « perdantes »** sont celles qui sont restées à l'écart de ce processus. Enclavées, loin des systèmes de communication et de centres urbains importants, elles se sont, soit stabilisées dans un niveau de vie proche de la simple subsistance, soit ont connu une paupérisation suite par exemple à un déséquilibre homme/terre (forte croissance démographique sur des terres de plus en plus exiguës, émigration massive pour diverses raisons). Sont aussi perdantes les régions en décadence urbaine ou rurale (régions de latifundia traditionnels) ou en désindustrialisation, reflets d'un développement devenu obsolète.

**Les régions « gagnantes »** sont des pôles de croissance à très forte concentration économique, disposant des atouts d'une métropole urbaine et d'un intense réseau de communications internes et internationales. Ce sont aussi certaines régions au développement industriel local autonome et s'appuyant sur des systèmes locaux d'entreprise qui forment un réseau interne et dynamisent des centres urbains d'importance moyenne.

**Entre les deux**, figurent des situations intermédiaires de régions réceptrices d'entreprises de sous-traitance ou de monocultures, présentant un caractère instable.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Voir la typologie de Bervejillo F., *Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización*, Prisma n°4, Uruguay, 1995. pp 9-52.

## Les nouveaux territoires aux fortunes diverses

Ce sont les régions pionnières en bordure ou au-delà des frontières agricoles, les régions d'extraction pétrolière, de pôles agro-miniers-industriels, de colonisations dirigées ou spontanées (comme au Brésil). Ces régions abritent généralement des lieux conflictuels où sévissent un capitalisme sauvage et des activités illégales.

### La typologie des « sphères » de K. Polanyi

Selon la localisation, le type de région et l'étape du développement capitaliste, l'une ou l'autre sphère d'intégration et d'échanges économiques prévaut ou se conjugue avec une autre. Nous reprenons ici une typologie de Karl Polanyi<sup>6</sup> :

- Une sphère « autonome », marquée par la réciprocité (échanges égalitaires) qui se situe surtout au niveau local ;
- Une sphère publique, opérant, à partir d'une concentration de ressources financières, une redistribution vers les régions (surtout les plus défavorisées) ;
- Une sphère marchande, où le marché agit de manière sélective en fonction des opportunités et profits (avantages comparatifs).

La sphère autonome correspond davantage à des localisations périphériques à faible pénétration de la modernisation et dans des interstices. Elle a perdu beaucoup de son importance et se retrouve principalement dans certaines régions perdantes.

---

<sup>6</sup> Cette typologie (dans son ouvrage *La grande transformation*) a été appliquée par divers auteurs :  
- Buclet Nicolas, *Le territoire entre liberté et durabilité*, Presses Universitaires de France, 2011. pp.116-120.  
- Bottazzi Gianfranco, *On est toujours le « local » de quelque « global »*. Pour une (re)définition de l'espace local, Espaces et Sociétés, 82-83, 1996.

La sphère publique, dans son aspect redistributeur, correspond plus à l'Etat social, de type keynésien. Dans cette optique, relativement égalisatrice, le développement régional promu par l'Etat était conçu comme devant stimuler les investissements et marchés internes. Dans certains cas, la politique publique a revitalisé des formes de production et d'échanges communautaires. Mais l'évolution a conduit, dans des situations de faibles dynamisme et productivité, à maintenir une « économie d'assistés ».

Sous le néo-libéralisme actuel, l'Etat a perdu son rôle social et, au lieu d'apporter des limites à la logique marchande, a été soumis à celle-ci, même dans ses programmes d'aide aux régions défavorisées.

## III. Les mirages du « glocal »

Ce mot barbare renvoie à une conjonction harmonieuse entre la globalisation et le développement local. Dans cette optique, comme l'énonce par exemple A. Magnaghi, les sociétés locales sont valorisées dans la mesure où elles sont « capables de se connecter aux réseaux longs de la globalisation ».<sup>7</sup>

### Firmes étrangères : nomadisme ou ancrage

En effet, la globalisation suscite, selon Boisier, un double mouvement : de concentration spatiale (dans les pôles centraux et moteurs de l'économie mondiale) d'une part, et de transfert dans des zones périphériques d'autre part.

**Dans les zones périphériques**, l'acquisition de marchés potentiels, des coûts inférieurs en termes de main-d'œuvre (avantages fiscaux dans les cas de zones libres), une absence ou faible syndicalisation, etc. apportent des avantages qui compensent largement les inconvénients de la distance avec un pôle

---

<sup>7</sup> Magnaghi Alberto, *Le projet local*, Ed. Mardaga, Sprimont, 2003. pp. 46-47.

central.<sup>8</sup> Les firmes qui s'implantent dans ces territoires présentent des caractéristiques qui vont du nomadisme à l'ancrage<sup>9</sup>.

Dans le cas du nomadisme, la présence des firmes est plus éphémère et répond à une « logique de prédation » (épuisement ou simple usage des ressources).

Dans le cas de l'ancrage, il s'agit d'une « logique de co-construction », c'est-à-dire de collaboration entre divers acteurs pour dynamiser ou renouveler les ressources. Les facteurs de concurrence spatiale sont « spécifiques » car reliés à des processus productifs flexibles, incluant des innovations et des savoir-faire. Cet axe soi-disant vertueux du développement fait intervenir les capacités associatives des entrepreneurs, les stimulations des pouvoirs publics décentralisés, les ressources intellectuelles de la société civile. Les synergies possibles entre petites entreprises formant un ensemble industriel (cluster) s'insèrent dans cette logique commandée par les besoins de l'exportation.

Dans cette approche, des termes comme ceux de gouvernance, de « capacité », de capital social sont utilisés. Ceci laisserait croire à une véritable dynamique endogène, mais qui pourtant ne regroupe pas tous les secteurs sociaux du territoire local. Par ailleurs, les qualifications et apprentissages sont envisagés dans un sens purement fonctionnel aux impératifs d'une insertion mondiale.

L'*in* est au service de l'*out*, l'endogénéité au service de la compétitivité internationale.

<sup>8</sup> Boisier Sergio, *Hay espacio para el desarrollo local en la globalizacion ?* Revista de la Cepal 86, agosto 2005. pp. 47-62.

<sup>9</sup> Colletis G., Gilly J.-P., Pecqueur B., J.Perrat., Zimmermann J.-B., *Firmes et territoires : entre nomadisme et ancrage*, Espaces et sociétés, 88/89, 1997. pp.115-137.

Ce développement « *glocal* » est essentiellement sélectif sur le plan spatial (le choix des régions) et social (les acteurs impliqués). Sans doute, pourrions-nous penser que les capacités exportatrices de ce modèle ont des retombées internes positives. Mais des études empiriques réalisées dans plusieurs pays d'Amérique latine montrent que les disparités entre régions pauvres et riches se sont maintenues et même agrandies<sup>10</sup>. En outre, Estrada et Labazée, montrent à propos de municipalités mexicaines, que les institutions politiques décentralisées, loin de susciter un développement « d'en bas » ont reflété et amplifié les rapports de force en faveur des groupes de négoce dominants.<sup>11</sup>

#### IV. Conditions pour un autre développement

Dans son ouvrage « Un million de révolutions tranquilles »<sup>12</sup>, B. Manier nous offre les traits d'une société alternative. Nous les reprenons ici en les systématisant et en énonçant les principales conditions de sa réalisation.

##### Décentralisation politique et démocratie

La décentralisation en faveur des régions est une condition nécessaire certes mais elle reste insuffisante. Pratiquée sous l'égide d'un Etat soumis au néo-libéralisme globalisé, elle donne lieu aux critiques suivantes :

- Le transfert de compétences et de coûts locaux ne correspond pas aux subsides octroyés par l'Etat central (trop faibles) et

<sup>10</sup> Silva Lira I., *Desarrollo economico local y competitividad territorial en America latina*, Revista de la Cepal, 85, Abril 2005. pp. 81-100.

<sup>11</sup> Estrada M., Labazée B., *Transformations productives dans l'Etat de Guanajuato (Mexique)*, Revue Tiers-Monde, n°181, janvier-mars 2005. pp.119-139.

<sup>12</sup> MANIER B., *Un million de révolutions tranquilles - Travail/Argent/Habitat/Santé//Environnement - Comment les citoyens changent le monde*, Ed. Les Liens qui Libèrent, 2012.

représente pour ce dernier une décharge ou un affaiblissement de ses responsabilités sociales en matière de développement.

- Elle renforce les inégalités entre régions ou municipalités en faveur des régions riches et des pôles qui bénéficient des flux de la globalisation.

- Dans le cadre de la décentralisation, les politiques de réduction de la pauvreté ne répondent pas à l'approche de la sécurité sociale (pour l'ensemble de la population) mais à une vision assistantielle en faveur de catégories fort limitées, souvent avec la participation d'ONG.

- Enfin, elle peut favoriser les élites dominantes locales et les pratiques clientélistes ou bien parvenir, à travers des organes officiels de participation, à contrôler des actions revendicatives ou à coopter ses dirigeants.

Les orientations économiques et les forces politiques au sommet de l'Etat doivent être telles qu'elles évitent les travers énoncés et destinent les ressources aux régions défavorisées, leur conférant les moyens nécessaires.

La décentralisation est indissociable d'un mode de démocratie conjuguant une démocratie représentative (élection des mandataires locaux) et une démocratie directe, c'est à dire représentative ouverte à l'ensemble des citoyens. L'espace local et micro-régional permet, grâce à la proximité des acteurs, ce type de conjonction.

### Une démarche contractuelle entre secteurs socio professionnels

Une démocratie substantielle, incluant dans les décisions collectives les champs économiques, sociaux et culturels, doit comprendre des procédures bien instituées.

Elle suppose un contrat conclu entre toutes les composantes socio professionnelles de la société locale (paysannerie, ouvriers, artisans, commerçants, entrepreneurs, etc.) L'accord survenu au terme d'une procédure doit permettre de définir un intérêt commun, respectant et conciliant les intérêts sectoriels.<sup>13</sup> Des instances collectives de décision doivent acquérir une légitimité, fruit d'une « convention » incluant des acteurs institutionnels et non institutionnels. Comme le dit P. D'Aquino : le territoire est en quelque sorte un « champ démocratique » aboutissant à un nouvel « *habitus* commun »<sup>14</sup>.

Cette démocratie exige l'égalité de parole et des interventions dans les décisions entre acteurs aux qualifications distinctes (experts, agents publics, simples citoyens), ce qui exige des apprentissages mutuels et des étapes de négociations avec des décisions qui peuvent être réversibles.

Nous ne pensons pas qu'un consensus stable et complet puisse être nécessairement obtenu. Celui-ci peut heurter les intérêts de classes dominantes qui ne sont pas prêtes à des concessions. Il peut venir rompre toutefois le monopole de leur pouvoir et limiter les effets néfastes de celui-ci, dans un contexte conflictuel à l'issue incertaine.

<sup>13</sup> Citons à titre d'exemple les « contrats de rivière » (ou de bassin fluvial) en Europe conçus pour assurer la sauvegarde écologique de ces cours d'eau et dans lesquels les riverains et utilisateurs (industriels, exploitants agricoles, touristes, pêcheurs, édiles communaux, etc.) définissent leurs droits et devoirs pour arriver, au terme de négociations, à l'élaboration d'une charte engageant leur responsabilité.

Un autre exemple est la démarche de rencontres inter-sectorielles de l'association *Tavolo dell'altra economia*, créée à Rome en 2007 et aboutissant à une « Charte des principes », définissant les fondements d'une entente. Voir Buclet N., *Op Cit.* pp.186-194.

<sup>14</sup> D'Aquino, *Op Cit.*, p. 9.

## Appropriation territoriale et identité collective

L'appropriation territoriale par les populations locales doit être la finalité des essais de développement autonome.

« Toutes les étapes d'un processus de décision doivent par conséquent être sous la *responsabilité* réelle des acteurs locaux, depuis l'adoption des modes de concertation et de prise de décision internes jusqu'au choix des différentes actions et de leurs méthodes de réalisation »<sup>15</sup>.

Cet objectif d'apprentissage plutôt que d'être défini en termes de capacité et de capital social serait mieux qualifié par l'«*empoderamiento*» (ou *empowerment*), dans le sens analysé et utilisé par Sophie Charlier<sup>16</sup>. Elle nous montre que l'acquisition d'un pouvoir chez les individus ou une communauté présente plusieurs facettes :

- Un pouvoir sur quelqu'un dans le sens antinomique de domination /subordination mais aussi dans le sens d'influence, de capacité de guider l'autre, de contrôler les rapports sociaux ;
- Un « pouvoir intérieur » que l'on traduirait par conscientisation (au sens de Paolo Freire) concernant des qualités personnelles (reconnaissance de sa dignité, par ex.) et la vision de la société ;
- Un pouvoir de, c'est-à-dire la capacité d'agir, de prendre des décisions, de créativité, de solutionner les problèmes, etc... ;

<sup>15</sup> D'Aquino, Op Cit., p. 16.

<sup>16</sup> Charlier S., *L'économie solidaire au féminin : quel apport spécifique pour l'empoderamiento des femmes ? Une étude de cas dans les Andes boliviennes*, UCL, Presses Universitaires de Louvain, décembre 2006. pp. 53-65.

- Un pouvoir avec, c'est-à-dire d'agir ensemble, de se rassembler, de défendre collectivement un objectif commun.

Gardons-nous d'exagérer le rôle éducatif d'agents externes. Cet *empoderamiento* résulte surtout de dynamiques internes, d'un ensemble d'expériences locales, historiques et récentes et de luttes. C'est ce processus d'*empoderamiento* qui permettrait d'atteindre l'appropriation territoriale ou prise en charge autonome d'un développement régional. Celle-ci repose aussi sur une identité collective et en même temps renforce cette identité<sup>17</sup>. D'Aquino parle d'un « processus croissant d'émergence d'une nouvelle identité territoriale *active* ... »<sup>18</sup>.

## Endogénéité et rapports in/out

Les considérations antérieures se situent dans la logique d'un développement territorial ascendant, partant de la base et présentant un caractère endogène en termes de production et d'usage des ressources, d'acteurs impliqués et d'objectifs.

Si cette endogénéité est au cœur du modèle, elle ne signifie pas pour autant autarcie et auto-suffisance. L'espace local/régional n'est pas un système à part, c'est-à-dire un système

<sup>17</sup> A cet égard, relevons, par exemple pour l'Amérique latine, les mouvements revendicatifs régionaux dans les années 1970-80, qui se répandirent en Colombie sous la forme de grèves et de mouvements civiques de caractère inter-classistes, qui réagirent contre l'abandon ou les carences de l'État central envers les régions défavorisées. Il en fut de même au Pérou, à la même époque, où des fronts de défense régionaux du Sud Andin et d'Iquitos tentèrent de passer de demandes revendicatives à la formulation d'alternatives de développement.

Voir : Munera Ruiz Leopoldo, *Relations de pouvoir et mouvement populaire en Colombie (1968-1988)*, L'harmattan, Academia-Bruylant, 1997 ; Novoa Torres Edgar Alberto, *Espacialidad política y luchas cívicas en Colombia, Tres estudios de caso*, UCL, 2004 ; Rénique José Luis, *Democracia y Movimiento social en el Sur Andino*, Ed. E. Ballon, *Movimientos sociales y Democracia : la fundacion de un nuevo orden*, DESCO, Pérou, 1986.

<sup>18</sup> D'Aquino, Op Cit. p.11.

dont la cohérence d'ensemble et l'intégration des parties seraient auto-régulées, sans qu'agissent les interventions extérieures.

Il faut apporter des correctifs à notre analyse, sous peine d'irréalisme.

L'autonomie au niveau régional et la souveraineté au niveau national ne sont que relatives, parce que limitées par un « système monde ». Si par exemple, la souveraineté alimentaire est une finalité très convaincante, elle ne peut dans les faits qu'être imparfaite. Le monde agricole comme le monde industriel présentent le plus souvent une grande hétérogénéité et s'alimentent de ressources exogènes qui éloignent la main d'œuvre de la région (dans le salariat agricole ou urbain) et introduisent des habitudes de consommation que le local ou le régional ne peuvent satisfaire. Cela ne veut pas dire que les préoccupations et pratiques bio-écologiques, qui tendent à privilégier le local et les rapports de proximité et à limiter les espaces de production, ne peuvent pas, dans une certaine mesure, inverser la tendance. La question est donc de penser les rapports *in/out* dans un sens qui favorise le plus possible un modèle endogène et qui respecte une autonomie de décision.

### **Pour conclure**

Parler d'un modèle ascendant de développement signifie que celui-ci est susceptible d'imprimer sa marque sur un système mondial pour en changer sa logique inégalitaire et prédatrice, d'avoir la capacité d'introduire, dans les espaces englobants, des pratiques d'échange égal entre régions et pays. Il s'agit de se démarquer du mythe de l'équilibre vertueux entre l'offre et la demande et de l'ouverture sans limites au marché. Il s'agit de créer les conditions, c'est-à-dire les modes de régulation et de coordination au niveau mondial, pour que les

besoins des régions et des pays soient satisfaits à commencer par les plus pauvres. Dans cette optique, ce n'est pas le *glocal* qui définit les relations internationales mais la dynamique et les besoins des marchés internes des régions qui permettent d'identifier les besoins d'insertion dans les espaces plus larges.

Le dépassement d'un pouvoir *sur*, fait de domination/subordination, est peut-être utopique. Cette utopie, loin d'être un leurre, deviendra créatrice si elle est assortie de moyens stratégiques pour y accéder.