# Option C – Aménagement Sujet : L'Aménagement rural à l'épreuve du « local »

Vous répondrez aux questions suivantes. Vous élaborerez au moins une construction graphique.

# **QUESTION 1** (5 points)

Quelles notions les géographes mobilisent-ils pour définir le local ? Comment le distinguent-ils du global ?

### Question 2 (5 points)

Comment l'Union européenne s'est-elle positionnée face aux nouveaux enjeux de l'aménagement du territoire et du développement local ?

# **QUESTION 3** (5 points)

Dans quelle(s) mesure(s) la politique européenne de développement rural est un exemple d'articulation entre global et local ?

### **QUESTION 4** (5 points)

La mise en œuvre de l'action locale est-elle de nature à renforcer la démocratie locale ?

#### LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

### Document 1 - 6 textes - Du local au global : différents points de vue.

**Document 1.a. Jacques Lévy et Michel Lussault**, « Local : espace « de la plus petite échelle » caractérisée par l'existence d'une société complète » *in Dictionnaire de la géographie*, (Belin, 2003), pp.572-574.

- **1.b.** Anna Dimitrova, « Le jeu entre le local et le global : dualité et dialectique de la globalisation », Socio-anthropologie, [En ligne], n°16, 2005, URL : http://socio-anthropologie.revues.org/index440.html.
- 1.c. Michel Savy, Pierre Veltz, Pierre-Henri Paillet, Economie globale et réinvention du local, Préface, Datar/Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1995, pp.3-4.
- 1.d. Bernard Pecqueur, Le développement local, Syros, Alternatives économiques, 2000, p.11.
- 1.e. Bouba-Olga Olivier et al., « Avant-propos », Revue d'Économie Régionale & Urbaine, 2008/3 octobre, p. 279.
- 1.f. Raymond Woessner, « Proposition de cheminement pour l'analyse du territoire » in Bombenger, Christen, Piquette (dir), Du global au local. Connaissances expertes et savoir territoriaux, Presses Universitaires de Rennes, 2011, p147.

#### Document 2 – 3 textes – Le développement local : un cadre conceptuel complexe

Document 2.a. Philippe Aydalot, Economie Régionale et Urbaine, 1985, Economica, Paris (synthèse).

- **2.b. Benoît Lévesque**, « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation » Préface, *Cahiers du CRISES*, n°116, 2002, Université du Québec à Montréal.
- **2.c.** Georges Gontcharoff, « Développement local : petite généalogie historique et conceptuelle », dossier de Territoires, n°431, octobre 2002.

# Document 3 – 13 documents - Du développement local à l'action publique locale européenne

**Document 3.a. Offner Jean-Marc**, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 2006/1, Vol. 56, p. 27.

- **3.b. Douillet Anne-Cécile**, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » (Extraits) *In Revue française de science politique*, 2003/4, Vol. 53, p. 583-606.
- 3.c. Conseil européen, Règlement (CE) n°1698/2005 du 20 septembre 2005, Le développement rural européen 2007-2013 : second pilier de la Politique Agricole Commune, JO L 277, 2005.
- 3.d. Commission européenne, Direction Générale de l'Agriculture et du développement rural, Guide de base, l'approche LEADER, Fact Sheet, Office des publications officielles des communautés européennes, 2006.
- 3.e. Commission Européenne, Direction Générale de l'Agriculture et du développement rural. Le Développement local (4<sup>ème</sup> axe du second pilier) mené par les acteurs locaux (art. 28, extrait du Règlement commun de l'Union Européenne), 2007.
- **3.f. Gwenaël Doré**, *Le programme LEADER a 20 ans : bilan et perspectives à partir du cas français.* Communication aux 5èmes journées de Recherches en Sciences Sociales, SFER-INRA-CIRAD, 8 et 9 décembre 2011, Agrosup Dijon.
- 3.g. Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Importance et composition de LEADER selon les Etats (FEADER 2007-2013), 2010.
- 3.h. Pascal Chevalier, Action locale et développement rural en Europe : vers une géographie de la mise en œuvre de l'action publique, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Montpellier III, 2012, p. 75.
- **3.i. Guillaume Lacquement,** « Pratiques de la gouvernance locale en Allemagne orientale : transfert institutionnel, apprentissage social et logiques réticulaires dans le cadre du programme européen LEADER 2007-2013 », *Revue d'Etudes comparatives Est-Ouest*, Vol.43, n°3, p81.
- **3. j. Michaël Restier,** Carte des Groupes d'Action Locale en France, RESTIER, Association de promotion et de fédération des Pays. 2012.
- **3.k. Commission européenne,** *Taux de financement du programme LEADER en 2011* http://enrd.ec.europa.eu/LEADER/local-action-groups/fr/local-action-groups\_home\_fr.cfm
- 3.I. Maria Halamska, Sylwia Michalska, Ruta Śpiewak, «Les voies de la mise en œuvre du programme LEADER en Pologne», in Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER France, Hongrie, Pologne, (M. Halamska, MC. Maurel, Dir.), IRWIR-PAN, CEFRES, 2010, pp. 110-111.
- 3.m. Opracowanie własne (MINROL 2009), LEADER 2007-2013: Les groupes d'Action Locale en Pologne.

#### Document 4 - 4 documents - Vers une nouvelle gouvernance locale

**Document 4. a. Damien Talbot**, « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 29 avril 2006, URL : http://developpementdurable.revues.org/2666

- **4. b. Maire S.,** « Paradoxes et défis de la gouvernance politique locale : articulation des échelles communale et intercommunale », Colloque Gouvernement et gouvernance des espaces urbains, l'UMR IDEES, Rouen, 13-15 mai 2009.
- **4. c. Pascal Chevali**er, Action locale et développement rural en Europe : vers une géographie de la mise en œuvre de l'action publique, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Montpellier III, 2012, p. 90.
- **4.d. Pierre-Noël Denieuil**, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », *Mondes en développement 2/2008* (n° 142), p. 117.

# Document 1 - 6 textes - Du local au global : différents points de vue.

**1.a.** Jacques Lévy et Michel Lussault, « Local : espace « de la plus petite échelle » caractérisée par l'existence d'une société complète » in Dictionnaire de la géographie, (Belin, 2003), pp.572-574.

#### Local : espace « de la plus petite échelle » caractérisée par l'existence d'une société complète

Le Local est un mot fort répandu, dans la littérature géographique comme dans bien d'autres sciences sociales ainsi que dans des savoirs experts et technologiques. Sa clarté sémantique apparente dissimule en fait l'ambigüité de ce qu'il désigne et qui ne s'avère pas simple à doter d'un contenu qui dépasse le sens commun ou l'idéologie pure et simple (...).

Avec le déploiement des paradigmes territoriaux, le local a eu tendance à se substantiver et à devenir un nom commun définissant un des attributs essentiels de la territorialité humaine. Ce néo-localisme, très présent dans la géographie française, devint parallèlement un des outils de revendications politiques et culturelles dans le cadre de la mise en place de la décentralisation et ce avant même les lois de 1982-83. Il a imposé de définir comme phénomène local tout ce qui échappe aux manifestations des logiques surplombantes d'ordre général, notamment lorsqu'elles émanent d'instances officielles et d'institutions étatiques. Le local se mue en espace-refuge d'une singularité culturelle et sociale d'une identité, voire un mode spécifique d'organisation de la production endogène de richesse.

En cette matière, le localisme s'avère plus une idéologie territoriale qui actualise, dans un contexte différent, la critique tiers-mondialiste des années 1960-70 qui avait permis de construire la notion de développement endogène ou développement local comme mode alternatif non capitaliste de construction de la croissance dans les pays du sud. Le discours du développement local va devenir dans les années 1990 une vulgate, un pont aux ânes de la « pensée » territoriale experte.

Dans tous les textes issus de ce vaste courant les géographes prêtèrent souvent leurs concours, on retrouve des caractéristiques communes. Le local est consubstantiellement *l'échelle du territoire*, celui-ci étant considéré comme un espace social et culturel approprié, porteur intrinsèquement de *valeurs* d'appartenance et de référence : celles du local, justement. A ce bouclage quasi tautologique, il convient d'adjoindre d'autres traits du néo-localisme qu'on nomme ainsi pour le distinguer du plus ancien : « l'esprit de clocher », celui-là différant de celui-ci par son langage, mais pas toujours par certaines des « valeurs » identitaires qu'il promeut, en dehors même d'une réelle propension des textes et des discours à adopter un style incantatoire.

La localité était jadis un conservatoire, elle devient une ressource patrimoniale à mobiliser par les acteurs locaux. Le local est en effet conçu comme un espace de mobilisation *synergique* des acteurs. Aux anciennes mœurs politiques de clientèles et de soumission aux institutions établies, l'idéologie du local — exprimant là sa parentèle avec la critique politique tiers-mondialiste originelle - promeut une conception partenariale de l'action et une vision sociale qui se fonde sur l'idée de *réseau*: la société est avant tout un réseau librement consenti d'individus aux objectifs convergents. Cette mobilisation se réalise autour du *projet local*, le terme projet constituant un des «mots *manas* » du local, la promotion de celui-ci n'ayant pas peu compté dans la diffusion de la notion (et de l'idéologie) de projet. Ce projet local est à cristalliser dans une *image* commune appropriable et une action locale est toujours en ce sens une politique d'image. Le local doit se concevoir à la fois comme une entité discrète, singulière et en même temps se connecter aux autres territoires locaux pour former une « myriade de territoires réseaux » se substituant à la « mosaïque de territoires juxtaposés » (…).

Pour tenter de sortir de l'imprécision de l'approche générique du local et des biais du néo-localisme, on peut choisir deux attitudes principales.

L'une consiste, dans une démarche axiologique qui s'attache à prendre les acteurs au sérieux et à postuler la validité pratique des énoncés qu'ils construisent, à concevoir le local comme qualifiant un ordre de grandeur spatiale relatif à chaque situation interactorielle observable. Il y aurait donc autant de « niveau local » que le discours de justification de son existence avérés dans une interaction médiatisée par le langage au sein de laquelle l'espace est un enjeu et où le lexique du local constitue un possibilité offerte aux acteurs pour qualifier cet espace en jeu et/ou d'autres espaces de référence. Ainsi, le local est vidé de toute signification a priori et ne prend du sens qu'en tant qu'il est activité par des individus, qui l'étalonnent, en termes d'échelle, le caractérisent et le substantifient en fonction de l'utilisation contextuelle de leurs ressources praxiques et cognitives pour servir leurs actes

L'autre est d'inspiration différente. Il s'agit là de postuler la pertinence de la notion de local et de la doter d'un contenu en conformité avec une méga-théorie de l'espace. Le local peut être alors présenté comme la plus petite échelle d'existence d'une société multidimensionnelle complète, c'est-à-dire une configuration non hiérarchique – aucune dimension n'ayant plus d'importance que les autres – et mettant en interaction les dimensions historiques, politiques et spatiales.

**1.b. Anna Dimitrova,** « Le *jeu* entre le local et le global : dualité et dialectique de la globalisation », *Socio-anthropologie*, [En ligne], n°16, 2005, URL : http://socio-anthropologie.revues.org/index440.html

#### Dialectique de la globalisation : un « jeu » incessant entre le local et le global »

Est-il possible de distinguer un localisme globalisé, processus par lequel un phénomène local donné réussit à se globaliser, et un globalisme localisé qui se traduit par l'impact particulier de pratiques et d'impératifs transnationaux sur des conditions locales ainsi déstructurées et restructurées ?

Un exemple à l'appui de l'existence du processus de localisme globalisé est le phénomène du « fast-food », qui est une spécificité initialement locale, issue du contexte américain et engendrée par la culture populaire, consumériste américaine. Fondé sur les principes d'efficacité, de rapidité et de prévisibilité au centre de la création des restaurants de type McDonald's, Pizza Hut, KFC, Quick, etc., le « fast-food » a dépassé son contexte local en se répandant à l'échelle globale. Aujourd'hui, on trouve ce type de restaurant partout dans le monde, ce qui signifie la transformation d'un phénomène local en global.

En Bulgarie, par exemple, il existe une grande diversification des groupes de consommateurs qui vont se restaurer dans un restaurant « McDonald's ». C'est d'abord le groupe de consommateurs traditionnels, ceux qui se rendent en ce lieu parce qu'ils savent y trouver toujours les mêmes produits et ainsi économisent du temps pour faire leur choix sur la carte. Ce sont des gens pressés qui ne peuvent pas consacrer beaucoup de temps à leurs repas, et pour eux la rapidité, la prévisibilité et l'efficacité proposées par McDonald's conviennent parfaitement. Un autre groupe est celui des consommateurs qui fréquentent ce type de restaurant juste pour changer du menu, pour se divertir ou pour s'y retrouver avec des amis et pour bavarder. Ils ne viennent pas à cause de la nourriture, mais pour l'ambiance, le changement et le divertissement. Un troisième groupe très typique et en essor est celui des petits consommateurs : les enfants. Dans chaque restaurant McDonald's à Sofia, on trouve un espace spécialement équipé et destiné aux besoins des enfants où ils peuvent manger en jouant, et même en célébrant leurs anniversaires. Organiser et célébrer son anniversaire au McDonald's est devenu une mode parce que c'est plus pratique pour les parents de commander de la nourriture que de la préparer à la maison, et c'est un plaisir pour l'enfant d'accueillir ses amis dans un McDonald's où tout sera préparé pour lui et où il se sentira l'hôte de sa fête.

Prenons maintenant, un exemple qui a trait à l'existence du processus inverse, à savoir celui de globalisme localisé. Dans ce cas, il s'agit d'un principe considéré comme universel, qui présente différentes implications locales. L'exemple est celui de la préservation des « Droits de l'Homme », qui est appliqué de manière différente à chaque pays selon ses particularités historiques, politiques, économiques et culturelles. Encore une fois, on constate des implications diverses en raison des différentes façons dont ce principe est perçu et adapté aux contextes locaux.

Il faut souligner que le rapport entre le local et le global n'est jamais direct et qu'il passe toujours par des processus d'adaptation et d'interprétation. Pour illustrer l'interpénétration du global et du local, Roland Robertson propose le néologisme de « glocalisation » qui conjugue les deux termes en insistant sur le fait que le rapport entre eux est toujours une dialectique entre « particularisation de l'universalisme » et « universalisation du particularisme ». En se penchant sur les définitions de « glocal » et de « glocalisation » proposées par The Oxford Dictionnary of New Words /1991: 131/, Robertson explique que l'idée de glocal se nourrit dans le contexte japonais où elle a été introduite en premier dans le domaine de l'agriculture en tant qu'un processus d'adaptation des techniques agricoles à des conditions locales. Dans les années 1980, le terme de « glocalisation » a fait son entrée dans le business japonais dans le sens de « localisation globale », c'est-à-dire comme technique d'élaboration d'une perspective globale compte tenu des conditions locales. En termes économiques, la « glocalisation » signifie faire du micromarketing, à partir d'une conception globale pour la production et la distribution d'un produit à une grande échelle, viser divers consommateurs et inventer différentes traditions de consommation. C'est une manière de faire de l'analyse psychologique dans le sens où il faut se mettre « dans la peau » du local, dans le spécifique, le particulier des consommateurs potentiels afin d'anticiper sur leurs réactions et leurs comportements face au produit « global » proposé. Autrement dit, il faut miser sur un jeu dual, à la fois objectif et subjectif, composé des variables de local et de global.

Dans certains domaines, il existe la tendance, notamment sur le plan économique, qui se traduit par des efforts de création d'un marché mondial commun et d'une économie de marché mondiale, ou bien sur le plan politique par la mise en œuvre du projet d'élaboration d'une gouvernance globale. Pour l'instant, les deux initiatives ont encore plusieurs écueils à surmonter. En outre, comme cela a été souligné, même si un phénomène est global, il génère toujours différentes implications locales qui dépendent de son adaptation et de son interprétation locale. De ce fait, il vaut mieux considérer la dialectique entre le local et le global comme un jeu perpétuel entre deux composants interconnectés et interdépendants. Une telle dialectisation, faisant contrepoids au modèle néolibéral de la mondialisation, prouve qu'il n'existe pas de fossé entre le local et le global et qu'il faut toujours les percevoir comme intrinsèquement liés.

1.c. Michel Savy, Pierre Veltz, Pierre-Henri Paillet, Economie globale et réinvention du local, Préface, Datar/Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1995, pp.3-4.

En se mondialisant et en se globalisant, l'économie aiguise les concurrences entre les lieux et les États. Elle dessine de nouveaux territoires en réseau à l'échelle planétaire. Mais, contrairement aux idées reçues, elle ne devient pas indifférente aux ancrages locaux : les ressources essentielles qui guident la localisation des activités sont désormais immatérielles, attachées d'abord au tissu humain et social, à la densité des coopérations, à la qualité des compétences. Ces ressources, loin d'être des dotations figées, se construisent en permanence au cœur des sociétés locales et nationales. Le rôle de l'aménagement du territoire, comme de la politique industrielle, s'en trouve renforcé. Il s'agit bien de créer, en amont, les conditions de la compétitivité, et pas seulement de gérer, en aval, les conséquences de dynamiques externes.

1.d. Bernard Pecqueur, Le développement local, Syros, Alternatives économiques, 2000, p.11.

#### Le local et le global : des évolutions croisées

De ces changements irréversibles naît l'idée, contraire à la tentation d'extrapoler le phénomène de mondialisation, que nos sociétés ne convergent pas vers un modèle unique de comportement et de stratégies. Bien au contraire, la territorialisation oppose la diversification et la spécificité au processus de mondialisation, comme forme efficace d'adaptation des hommes et des sociétés à la construction du « village planétaire » prophétisé par Marshall MacLuhan il y a trente ans. Comme l'a affirmé la DATAR, « le niveau local » sort gagnant des effets conjugués de la mutation du système productif et de la mondialisation qui met en concurrence, non plus seulement des produits, mais des modes d'organisation de la société et des systèmes sociaux ».

On comprend alors que le quotidien *Le Monde* ait pu parler « d'irrésistible ascension du développement local » montrant comment, depuis 1987, les pouvoirs politiques ont commencé à intégrer la réalité du développement local comme une dynamique d'adaptation aux perspectives de l'économie ouverte au monde. (...). La notion de « pays » qui sous-tendait dans les années 1973 le mouvement de réaction à l'exode rural, revient au premier plan et se trouve même légitimée par la loi.

1.e. Bouba-Olga Olivier et al., « Avant-propos », Revue d'Économie Régionale & Urbaine, 2008/3 octobre, p. 279.

Tout comme l'économie géographique, l'économie de la proximité naît de la volonté d'endogénéiser l'espace à l'analyse par la rencontre des travaux relevant de deux spécialités jusqu'alors autonomisées de la science économique, l'économie industrielle et l'économie régionale.

Du côté de l'économie régionale, la démarche « proximiste » souhaitait lui ouvrir, dans les années 1990, une voie de renouvellement par l'intégration des outils de l'analyse de l'organisation industrielle. Elle s'inscrit dans la lignée des travaux du GREMI développant et nourrissant à l'époque le concept de Milieux Innovateurs

(AYDALOT, 1986; MAILLAT, 1992), mais s'en distingue en s'émancipant de toute forme de prédétermination du local. En cela réside la posture originelle qui fonde l'économie de la proximité : il ne s'agit plus de postuler le local comme niveau pertinent de l'analyse, mais de le déduire. Le Territoire devient un construit, le résultat de pratiques et de représentations des agents.

**1.f. Raymond Woessner**, « Proposition de cheminement pour l'analyse du territoire » *in* Bombenger, Christen, Piquette (dir), *Du global au local. Connaissances expertes et savoir territoriaux*, Presses Universitaires de Rennes, 2011, p147.

#### Proposition de cheminement pour l'analyse du territoire

En tant que force destructrice et créatrice, la mondialisation « casse » les structures territoriales établies, et cela avec une intensité et une vitesse inégalée dans le cours de l'histoire. Des « régions qui perdent » ne parviennent plus à se maintenir. Des territoires qui semblaient robustes dans leur organisation entrent brusquement dans l'incertitude, parfois non sans désarroi. A l'inverse, de nouveaux entrants surgissent, à l'image des métropoles fondées sur le « big bang » des activités financières ou encore sur l'économie de la connaissance. Cette évolution apparaît comme un fait total qui fonctionne à toutes les échelles géographiques, dans des dimensions continentales, nationales, régionales, locales...; et elle concerne tout autant les faits économiques sociaux et environnementaux. Ainsi se pose la question de la dialectique du « global » et du « local ». Dans un monde qui fait système, l'un ne va pas sans l'autre. Le « global » peut surgir de n'importe où, ce qui ne veut pas dire n'importe comment: sauvetage d'une industrie dans un pays riche par un investisseur de pays émergent, concept onusien comme le développement durable mis en œuvre par une ville créant une « Low Emission

Zone », jardin japonais imposant une touche minérale qui rogne la pelouse anglo-saxonne autour du pavillon de banlieue, la liste de ces irruptions serait infinie... Le « Local » apparaît comme une entité aux contours plastiques, à la taille souvent difficile à définir. Tant que les systèmes nationaux étaient puissants, le « local » correspond à un Etat. Mais à présent, du fait de son relatif effacement, « trop grand pour les petites choses et trop petit pour les grandes choses » selon l'expression convenue, il faut chercher les lieux de la création territoriale dans des échelles plus modestes, avec des dimensions variables depuis l'interrégionalité jusqu'au lieu bien identifiable.

# Document 2 – 3 textes – Le développement local : un cadre conceptuel complexe

2.a. Philippe Aydalot, Economie Régionale et Urbaine, 1985, Economica, Paris (synthèse).

#### Les composantes du développement local d'après P. Aydalot

- remise en cause de l'économie a-territoriale
- critique des modes d'évaluation de l'optimum
- un développement territorial
- référence aux « basic needs » de F. Perroux<sup>1</sup>
- un développement communautaire
- un développement intégré
- une autarcie sélective (rapprochement physique entre production et consommation)
- une petite échelle
- un micro-fédéralisme
- des innovations à caractère local

**2.b. Benoît Lévesque**, « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation » Préface, *Cahiers du CRISES*, n°116, 2002, Université du Québec à Montréal.

La globalisation représente quelque chose de nouveau qui entraîne à la fois des menaces et des opportunités inédites. La région et le local sont des espaces où il est possible non seulement de maîtriser au moins partiellement la « mondialisation » mais également de penser le futur, voire de le fabriquer. Nous entrons dans un autre monde et une autre économie ; les facteurs qui l'expliquent ne se réduisent pas à la seule mondialisation entendue comme globalisation. En tête de liste, on retrouve les décisions politiques de nos gouvernements et, derrière ces décisions, des demandes sociales non satisfaites, des problèmes qui ne trouvaient pas de solution dans le cadre des institutions en place, des conflits non régulés, etc (Boyer, 1997). Autant d'ingrédients pour penser une autre mondialisation. Ce texte est divisé en trois sections. La première partie permet à la fois de distinguer mondialisation et globalisation (si la mondialisation n'est pas quelque chose de nouveau, la globalisation le serait, mais désignerait quelque chose d'émergent de sorte que les deux peuvent provisoirement être utilisés comme synonymes) et d'identifier les principaux dangers qui y sont associés. La deuxième partie tente de caractériser le modèle de développement économique et de développement régional qui existait avant la globalisation tout en insistant sur ses limites, notamment son incapacité à mobiliser les ressources locales. La troisième section porte sur les nouvelles approches de développement régional et local qui tentent maintenant de tirer dans la même direction et de réconcilier de plus en plus le développement économique et le développement social. Dans cette visée, le global et le local représentent non pas deux réalités séparées comme le suggèrent les néolibéraux, mais deux faces d'un même processus. D'où d'ailleurs le terme de glocalisation. De plus, nous suggérons que les initiatives locales qui s'appuient sur la société civile, peuvent aller dans la même direction que les luttes pour une autre mondialisation. Dans les deux cas, la reconnaissance de la société civile et une demande pour une démocratie représentative et délibérative sont au cœur des enjeux pour un autre développement.

-6-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> PERROUX F. (1981), *Pour une philosophie du nouveau développement*, Aubier-Montaigne, Paris.

**2.c.** Georges Gontcharoff, « Développement local : petite généalogie historique et conceptuelle », dossier de Territoires, n°431 - octobre 2002.

#### 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 sombrent (« 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 infra communaux 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 ceritripètes 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 concues technocratiquement et non sur des structures organiques, variées et fluctuantes, générées par le mouvement

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.

# Documents 3 – 13 documents - Du développement local à l'action publique locale européenne

**3.a. Offner Jean-Marc,** « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 2006/1, Vol. 56, p. 27.

Entre préoccupations d'aménagement et soucis de modernisation de l'État, entre décentralisation et intégration européenne, entre développement local et globalisation économique, la géographie de l'action publique – découpages, périmètres, maillages, etc. – acquiert un statut de vecteur d'efficacité. Les projets de réforme des institutions locales représentent un passage obligé du discours réformiste, tant au plan politique (l'approfondissement de l'impératif démocratique) qu'économique (le positionnement dans un monde concurrentiel). Parallèlement, la territorialisation prend une place privilégiée dans la nouvelle panoplie procédurale mobilisée par les pouvoirs publics.

**3.b. Douillet Anne-Cécile**, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » (Extraits) *In Revue française de science politique*, 2003/4, Vol. 53, p. 583-606.

#### Les transformations de l'action publique au prisme des politiques de développement territorial

Les politiques dites de développement territorial désignent un ensemble de politiques de soutien au développement local dont le principe est la constitution de nouveaux « territoires », via des regroupements de communes. Les politiques de développement territorial regroupent, en fait, tout un ensemble de formules plus ou moins anciennes proposées aussi bien par l'Union européenne que par l'État, les régions ou les départements ; ces procédures affichent un objectif de « développement » et incitent les communes à se regrouper pour élaborer et mettre en œuvre un programme de développement local. D'une certaine façon, les programmes « Leader » de l'Union européenne peuvent être classés dans cette catégorie des politiques de développement territorial ; ils se distinguent cependant d'autres formules de développement territorial dans la mesure où leur principe est de concentrer les aides sur des zones prioritaires et non de proposer une formule à tous les « territoires ».

La politique française des *pays* correspond mieux à la définition des politiques de développement territorial énoncée ci-dessus. Relancée par la Loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire de

1995 et confirmée par la Loi de 1999, cette politique vise à encourager la reconnaissance de *pays*, le *pays* étant défini comme « un territoire [qui] présente une cohésion culturelle, économique ou sociale » et « exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural » ; le *pays* a pour vocation d'être le cadre d'élaboration d'un « projet commun de développement (durable) »·

À côté de la formule nationale des *pays*, les collectivités locales françaises proposent elles aussi des formules similaires, sous des dénominations diverses. La région Rhône-Alpes a ainsi lancé, en 1993, la formule des Contrats globaux de développement (CGD) et le département de la Haute-Vienne a initié des Contrats territoriaux départementaux en 2000. Ce ne sont là que deux exemples parmi beaucoup d'autres de politiques locales dont les principes sont assez proches de ceux de la politique de *pays*. Au-delà des facilités fournies pour l'identification du « territoire » et l'élaboration du programme de développement, les procédures de développement territorial proposent le plus souvent des financements pour la mise en œuvre du programme, par le biais d'un contrat. Ces politiques s'inscrivent dans un mouvement de territorialisation de l'action publique, mouvement qui suscite un certain nombre d'interrogations quant à la portée des changements dont il est porteur, notamment pour ce qui est de la place des élus dans la décision publique.

3.c. Conseil européen, Règlement (CE) n°1698/2005 du 20 septembre 2005, Le développement rural européen 2007-2013 : second pilier de la Politique Agricole Commune, JO L 277, 2005.

#### Objectifs stratégiques du second pilier de la PAC

#### Axe 1 : Amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture

- renforcer et dynamiser le secteur agroalimentaire,
- promouvoir des unités de production agricoles modernisées et transmissibles.
- adapter la production agricole et agroalimentaire à l'évolution de la demande,
- développer la capacité d'innovation et d'adaptation dans la chaîne agroalimentaire,
- améliorer la compétitivité de la filière bois,
- tenir compte de l'impact environnemental et encourager les projets collectifs innovants.

#### Axe 2 : Gestion de l'espace et amélioration de l'environnement

- préserver un espace rural agricole et forestier varié et de qualité en recherchant un équilibre entre les activités humaines et l'utilisation durable des ressources naturelles,
- concourir à l'occupation équilibrée de l'espace,
- préserver l'état des ressources naturelles par une agriculture durable : biodiversité, qualité des eaux, protection des sols, changement climatique,
- promouvoir la forêt comme instrument d'aménagement durable du territoire : eau, biodiversité, protection des sols, risques naturels,
- développer l'animation, la formation et l'appropriation locale.

#### Axe 3 : Diversification de l'économie et de la qualité en milieu rural

- maintenir et développer l'attractivité des territoires ruraux pour les positionner comme des pôles de développement en s'appuyant sur la diversité des ressources, des activités et des acteurs,
- maintenir et développer les activités économiques et favoriser l'emploi,
- développer et gérer l'attractivité résidentielle pour les populations dans leur diversité.
- gérer et valoriser le patrimoine rural,
- favoriser l'organisation des acteurs autour de projets de territoires intégrés et partagés,
- former les acteurs professionnels.

#### Axe 4: LEADER

- améliorer la gouvernance, mobiliser le potentiel de développement endogène des zones rurales,
- combiner les différents secteurs de l'économie (approche globale),
- mettre à profit les forces et les opportunités spécifiques des territoires ruraux,
- s'appuyer sur les acteurs locaux regroupés au sein d'un partenariat,
- cibler l'accompagnement via LEADER sur les territoires organisés (GAL),
- formaliser la stratégie de chaque GAL autour d'une priorité ciblée et lisible,
- coordonner, au niveau régional, le dispositif LEADER et les autres dispositifs,
- choisir les mesures pertinentes pour une mise en œuvre via LEADER,
- promouvoir la coopération.

**3.d. Commission européenne, Direction Générale de l'Agriculture et du développement rural,** *Guide de base, l'approche LEADER*, Fact Sheet, Office des publications officielles des communautés européennes, 2006.

#### Guide de base, l'approche LEADER

Le modèle de développement local LEADER -qui a pris naissance dans les anciens pays membres de l'UE où il a connu ses premières formes d'expérimentation- a évolué notablement dans la définition de ses objectifs et dans ses mécanismes règlementaires. Décidé en 1991 au sein de la Communauté Economique Européenne, l'initiative Leader I (1991-1993) a permis de dynamiser des actions locales, souvent novatrices pour le développement rural, dans des territoires ayant des difficultés structurelles, économiques et de croissance ou de maintien de la population. Le programme Leader II a pris le relais pour la période 1994-1999 et s'est orienté vers des actions nouvelles, plus ciblées au niveau des territoires. La définition et le cadrage de LEADER II ont été ensuite révisés en vue de tenir compte de thématiques plus originales et porteuses pour les projets et les actions. Le règlement communautaire du 21 juin 1999 a mis en œuvre une initiative communautaire de type LEADER + qui sera poursuivie par le programme LEADER 2007-2013. D'abord inscrite dans le cadre de la politique des fonds structurels, puis, dès 2003, dans le quatrième axe du second pilier de la PAC, ces initiatives n'ont plus la même fonction que les programmes des Objectifs 1 et 2 des Fonds Structurels Européens (qui avaient pour vocation de corriger les disparités). Leur objectif majeur est précisément l'expérimentation de nouvelles approches et de nouvelles méthodes sur les thèmes cruciaux qui intéressent l'ensemble des politiques générales.

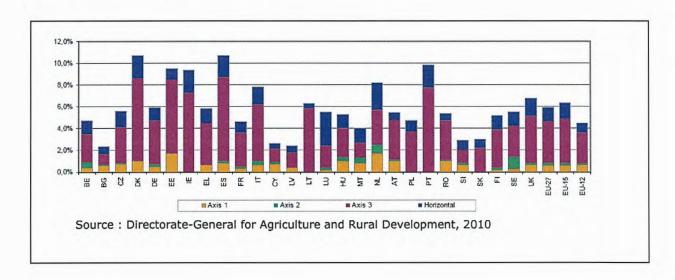
De manière générale, et même si chaque État est libre quant aux modalités de mise en œuvre de la programmation LEADER sur son territoire (inscription de la politique européenne dans les politiques nationales de développement rural, définition, élaboration et sélection des périmètres des territoires de projets, définition des priorités des stratégies de développement local, procédures de sélection et de financement des projets, etc.), les autorités de l'UE ont souhaité que LEADER ne soit pas une politique de droit commun s'appliquant de façon indifférenciée à toutes les zones rurales. De manière générale, et même si la situation varie d'un État à l'autre, LEADER soutient, en théorie, que les projets de territoires et les projets de coopérations pilotes, exemplaires, de qualité, dont le caractère démonstratif doit permettre, par la suite, d'enrichir les politiques générales en faveur des zones rurales. Son objectif est, en définitive, d'apporter une réelle plus-value par rapport aux politiques nationales et communautaires d'appui aux territoires et doit s'articuler avec ces mêmes politiques afin que les effets de « synergie » et de « complémentarité » puissent jouer à plein.

- 3.e. Commission Européenne, Direction Générale de l'Agriculture et du développement rural. Le Développement local (4<sup>ème</sup> axe du second pilier) mené par les acteurs locaux (art. 28, extrait du Règlement commun de l'Union Européenne), 2007.
- 1. Le développement local mené par les acteurs locaux, dénommé développement local Leader dans le contexte du FEADER :
- (a) est orienté vers des territoires sous-régionaux spécifiques;
- (b) est mené par les acteurs locaux, c'est-à-dire par des groupes d'action locale composés de représentants des intérêts socioéconomiques locaux publics et privés, dans lesquels, à l'échelon décisionnel, ni le secteur public ni un groupe d'intérêts ne représentent plus de 49 % des droits de vote;
- (c) s'effectue au moyen de stratégies intégrées et multisectorielles de développement local;
- (d) est conçu à la lumière du potentiel et des besoins locaux, intégrant des aspects innovants dans le contexte local ainsi que le réseautage et, s'il y a lieu, la coopération.
- 2. Les interventions des différents Fonds relevant du CSC en faveur du développement local sont cohérentes et coordonnées. Cela passe, entre autres, par une coordination du renforcement des capacités, de la sélection, de l'approbation et du financement des stratégies et des groupes de développement local.
- 3. Si le comité de sélection des stratégies de développement local institué par l'article 29, paragraphe 3, estime que l'application de la stratégie de développement local choisie requiert le soutien de plus d'un Fonds, un Fonds peut être désigné chef de file.
- 4. Dans le cas où un Fonds chef de file est désigné, les frais de fonctionnement, les activités d'animation et de mise en réseau dans le cadre de la stratégie locale de développement sont financés uniquement par le Fonds chef de file.
- 5. Le développement local soutenu par les Fonds relevant du CSC est réalisé au titre d'une ou de plusieurs priorités du programme.

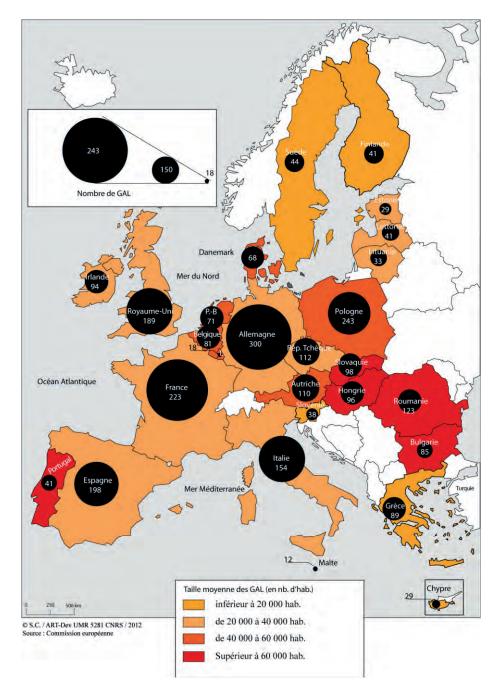
**3.f. Gwenaël Doré**, *Le programme LEADER a 20 ans : bilan et perspectives à partir du cas français.* Communication aux 5èmes journées de Recherches en Sciences Sociales, SFER-INRA-CIRAD, 8 et 9 décembre 2011, Agrosup Dijon.

Conception	Caractéristiques	Modèle dominant
« Agro-centré » (agricole élargi)	2 <sup>eme</sup> pilier de la PAC : multifonctionnalité agricole et mesures agri-environnementales	France
Intégré	Approche LEADER: soutien à l'action collective de l'ensemble des acteurs du monde rural	Région Schleswig-Holstein (Allemagne)
Composante du développement régional	Structuration du territoire (relations villes campagnes) et rôle moteur des activités industrielles comme activités agricoles	Italie
Environnementale	Espace rural : espace naturel, cadre de vie à préserver	Angleterre

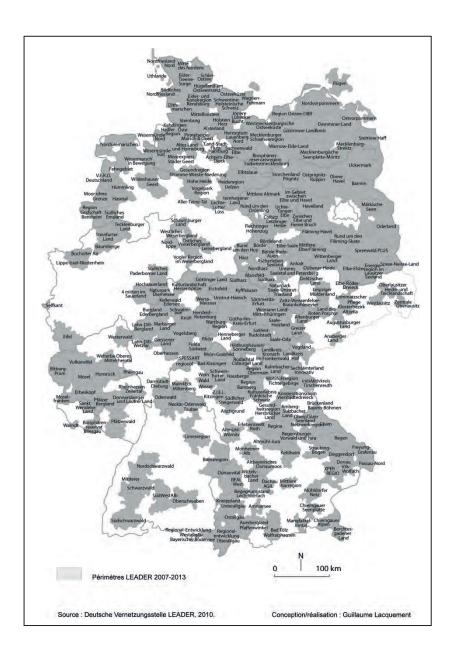
3. g. Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Importance et composition de LEADER selon les Etats (FEADER 2007-2013), 2010.



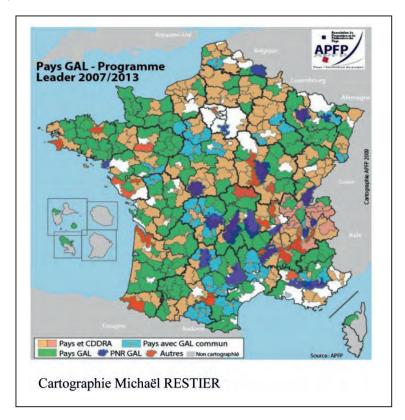
3.h. Pascal Chevalier, Action locale et développement rural en Europe : vers une géographie de la mise en œuvre de l'action publique, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Montpellier III, 2012, p. 75



**3.i. Guillaume Lacquement**, « Pratiques de la gouvernance locale en Allemagne orientale : transfert institutionnel, apprentissage social et logiques réticulaires dans le cadre du programme européen LEADER 2007-2013 », *Revue d'Etudes comparatives Est-Ouest*, Vol.43, n°3, p81.



**3. j Michaël Restier,** Carte des Groupes d'Action Locale en France, RESTIER, Association de promotion et de fédération des Pays, 2012.



**3.k. Commission européenne,** *Taux de financement du programme LEADER en 2011,* http://enrd.ec.europa.eu/LEADER/local-action-groups/fr/local-action-groups\_home\_fr.cfm



**3.I.** Maria Halamska, Sylwia Michalska, Ruta Śpiewak, « Les voies de la mise en œuvre du programme LEADER en Pologne », in Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER - France, Hongrie, Pologne, (M. Halamska, MC. Maurel, Dir.), IRWIR-PAN, CEFRES, 2010, pp. 110-111.

#### Les effets du transfert de modèle LEADER en Pologne

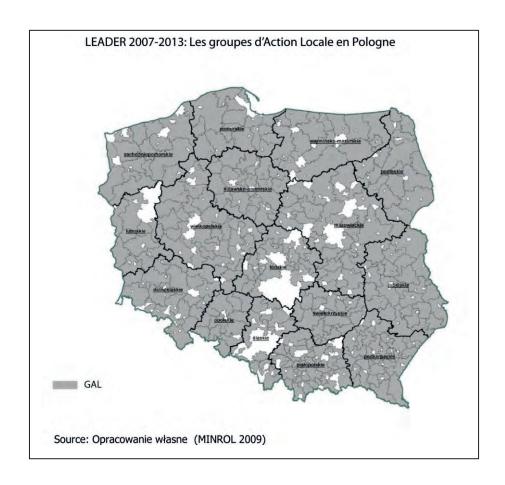
Il est difficile d'en juger dès maintenant car le PPL+ précédemment réalisé a fonctionné selon des principes spéciaux et dans ce cadre on n'a pas réalisé de projets « concrets », c'est-à-dire matériels, comme par exemple la restauration de bâtiments, la création d'entreprises locales. Le Programme Leader, dès son apparition en Pologne, a été inscrit dans le système de la planification rurale : entre 2004 et 2006 dans le Plan national du Développement des territoires ruraux, entre 2007 et 2013 – dans le Cadre national stratégique de référence. Dans ce dernier, l'objectif horizontal 6 concerne le développement de la campagne. Il est décrit comme une recherche d'égalisation des chances de développement et comme une aide aux changements structuraux des territoires ruraux. Cela se concrétise dans le Plan national stratégique du Développement des territoires ruraux pour 2007–2013. Le PROW est un instrument de sa réalisation, de même que certaines autres actions du domaine de la politique régionale faisant partie de la PNDTR (Plan national du Développement des territoires ruraux), financées par les fonds structurels. Certaines actions du PROW, aussi bien que celles du domaine de la politique régionale (faisant partie des programmes opérationnels régionaux) sont régies par l'autogestion des voïvodies, nommément par les Offices des Maréchaux. On peut donc dire que le Leader est lié aussi au système de planification régionale, réalisé selon la loi au niveau des voïvodies.

Il ne faut point oublier non plus le rôle des communes qui sont des unités fondamentales de l'administration du territoire et un élément important du système de gestion des territoires ruraux. C'est à elles qu'échoit la responsabilité du maintien du régime d'aménagement territorial et écologique, la détermination des stratégies spatiales et les préoccupations en matière d'environnement. Les communes peuvent profiter des moyens de l'UE pour réaliser plus de projets, mais en même temps elles doivent respecter scrupuleusement les conditions de l'utilisation des instruments de l'aide accordée par l'Union européenne.

Les limites des GALs doivent coïncider avec celles des communes (unités de base de la division territoriale) collaborant dans le cadre du partenariat ; toutefois, les limites des *powiats* peuvent être transgressées et le sont de fait assez souvent. Il existe même des GALs regroupant les communes appartenant à des voïvodies différentes. On ne peut prévoir si les limites des GALs actuels seront durables ; le programme de pilotage n'était qu'une première expérience. Toutefois, les recherches dans la voïvodie de Łódź ont montré que sur neuf GALs ayant participé au 2<sup>em</sup> schéma, six ont changé de périmètre pour participer au programme Leader de 2007–2013.

Le programme Leader 2007–2013, malgré un degré certain de centralisation, contient des éléments qui rendent la consolidation et le renforcement du niveau local possibles. Cela est garanti par le mode non administratif de formation des GALs, une relative liberté dans l'élaboration des SDLs et le fait que, dans le cadre de la stratégie approuvée, le choix des projets à réaliser revient au GAL.

3.m. Opracowanie własne (MINROL 2009), LEADER 2007-2013: Les groupes d'Action Locale en Pologne.



# Document 4 - 3 textes - Vers une nouvelle gouvernance locale

**4. a. Damien Talbot**, « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 29 avril 2006, URL : http://developpementdurable.revues.org/2666

#### La proximité géographique comme atout : faciliter le partage de repères et des pratiques

Sur la base de cette conception élargie de l'espace, nous soulignons que le partage d'une identité facilite alors les échanges et catalyse les interactions sociales (Vant, 1998). Les relations socio-économiques, encastrées dans des relations localisées de nature privée, peuvent alors être à la fois plus nombreuses et plus approfondies, sans pour autant être garanties. Sur le plan institutionnel en effet, ce lien social identitaire, principalement de nature tacite et qui facilite les interactions sociales (Rallet et Torre, 2004), peut se révéler fondateur d'une confiance entre les acteurs locaux et plus généralement de ressources cognitives spécifiques qui, une fois combinées, aident à la résolution de problèmes (Colletis et Pecqueur, 1995, 2004). Ces ressources sont toujours des résultats fragiles et transitoires, issus des coordinations antérieures. On insiste ici sur la dimension historique de la relation, largement inscrite dans la notion de proximité : l'histoire des liens compte.

Sur le plan organisationnel cette fois, le partage d'un même espace facilite le développement de la gouvernance. Nous renvoyons ici à l'idée classique selon laquelle l'espace physique est structuré par des infrastructures de transport et de communication, constituant un cadre matériel favorisant la circulation des informations, des biens physiques et des individus. En particulier, des acteurs ayant pour objectif la production de connaissances vont profiter d'une localisation commune dans un tel espace structuré pour satisfaire leur besoin, au moins temporaire, de face à face (...)

#### Des relations locales empreintes de pouvoir

Si l'on envisage le pouvoir comme une relation (Perroux, 1973), il apparaît alors comme un processus interactif se développant sur deux niveaux : au niveau institutionnel par les représentations du statut social de chaque agent comprises comme des repères dans la coordination, et au niveau organisationnel par sa dimension stratégique (Bernard *et al.*, 1997).

La compréhension de la première dimension du pouvoir nécessite d'intégrer le fait que les acteurs n'émergent pas ex nihilo afin de se coordonner, mais qu'ils sont situés au sein d'espaces de coordination à l'instar de la gouvernance, qui sont autant d'espaces de pouvoir. Cette dimension institutionnelle du pouvoir s'inscrit dans une problématique de légitimité. En effet, même si un acteur a le sentiment de subir ce pouvoir, le pouvoir n'existe que par le consentement tacite ou explicite de celui-ci (Huisman et Ribes, 1994), consentement qui suppose que le pouvoir soit reconnu comme légitime.

Cette légitimité concerne simultanément trois objets interconnectés : premièrement, un pouvoir est reconnu comme légitime s'il est exercé par le ou les agents légitimes ; deuxièmement le pouvoir doit s'exercer dans le cadre institutionnel de la gouvernance, c'est-à-dire dans l'espace ouvert par les repères appris et acceptés par les participants ; troisièmement, le pouvoir s'exerce pour atteindre un ensemble d'objectifs, un projet (Reynaud, 1993). En ce sens, la légitimité renvoie à un problème d'efficacité en fonction de critères retenus par chacun des agents participant à la gouvernance. Le pouvoir est nécessairement performatif (Huisman et Ribes, 1994) se manifestant par une action recherchant la réussite. Et cette réussite confère une légitimité, qui elle-même autorise l'exercice du pouvoir dans la gouvernance locale.

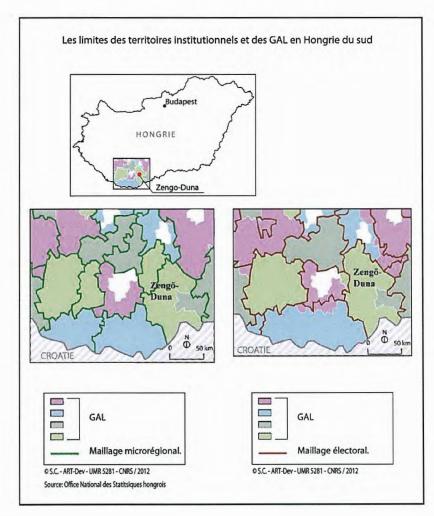
Cet exercice du pouvoir, qui relève du niveau organisationnel de la gouvernance locale, peut se définir à travers quatre traits distincts. Premièrement, le pouvoir est une relation, et non pas un attribut des acteurs ; deuxièmement, cette relation est déséquilibrée dans la mesure où il y a une asymétrie de ressources cognitives et matérielles entre les agents face à une situation, ce qui rend les termes de l'échange plus favorables à l'une des parties ; troisièmement, l'incertitude est une composante centrale de la relation de pouvoir, l'imprévisibilité potentielle du comportement des agents dépendant du degré d'autonomie dont ils disposent ; enfin et quatrièmement, la dimension relationnelle du pouvoir suppose une intentionnalité dans la coordination. Concrètement, un agent peut légitimement exercer une domination en imposant ses propres règles et objectifs à l'ensemble des participants à la gouvernance. Toutefois, la gouvernance se caractérise par l'absence d'un acteur central de type hégélien, à l'instar de l'Etat qui devient dans notre cadre un acteur moins régulateur que médiateur. Cette absence justifie d'ailleurs le recours à ce nouveau terme pour rendre compte de l'émergence de coordinations dans lesquelles le pouvoir est plus une affaire de réseaux que de hiérarchie (Baron, 2003). La notion de gouvernance permet donc, en décrivant une nouvelle organisation du pouvoir typique d'une démocratie participative, de le réintroduire. Cette particularité, parmi d'autres, est d'ailleurs souvent invoquée pour attribuer à la gouvernance locale des propriétés de durabilité.

**4. b. Maire S.,** « Paradoxes et défis de la gouvernance politique locale : articulation des échelles communale et intercommunale », Colloque Gouvernement et gouvernance des espaces urbains, l'UMR IDEES, Rouen, 13-15 mai 2009.

#### Conclusion

La gouvernance politique locale telle qu'elle fonctionne aujourd'hui pose plusieurs difficultés. En cherchant à satisfaire à la fois les principes d'efficacité et de « proximité », mis en avant comme des valeurs de démocratie locale et de bonne gestion publique, elle tend à créer des effets contre-productifs d'augmentation des coûts par la multiplication des acteurs institutionnels et des services. De la même manière, le transfert de certaines compétences de la Commune vers l'E. P. C. I. va à l'encontre du principe de rapprochement de l'espace décisionnel du citoyen. En outre, le mode de désignation des élus intercommunaux et la mise en place de dispositifs de participation au niveau micro-local, renforcent cette séparation entre échelle décisionnelle et échelle démocratique. La situation actuelle est donc loin d'être satisfaisante et il est nécessaire d'améliorer l'articulation des compétences et rôles politiques entre niveaux communal et intercommunal pour aboutir à une gouvernance politique locale plus cohérente. Cependant, ceci nécessite de réformer le fonctionnement actuel des collectivités territoriales, de fusionner certains services présents à la fois au niveau départemental, intercommunal ou communal, voire de les supprimer. L'augmentation des prérogatives des E. P. C. I. doit aller de pair avec le développement d'outils de contrôle de l'action des gouvernants par les citoyens. Il peut s'agir de l'élection des conseillers intercommunaux au suffrage universel, mais il est également possible de développer d'autres outils, permettant d'une part, aux citoyens de prendre une part active à la définition des grandes orientations politiques du territoire urbain dans lequel ils s'inscrivent, celui-ci dépassant les frontières administratives de la commune, évitant d'autre part, de rencontrer une résistance forte de la part des élus municipaux qui y voient un moyen de vider les communes de leur substance.

**4. c. Pascal Chevalier,** Action locale et développement rural en Europe : vers une géographie de la mise en œuvre de l'action publique, Mémoire d'Habilitation à diriger des Recherches, Université Montpellier III, 2012, p. 90.



**4.d. Pierre-Noël Denieuil**, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », *Mondes en développement 2/2*008 (n° 142), p. 117

#### Le système d'action du développement local

Le développement local a donné lieu à de nombreux travaux et actions consacrés à la mobilisation des acteurs (Masson et Mengin, 1989), aux modalités de leurs participations et de leurs partenariats. Ils offrent, à cet égard, d'intéressantes analyses sur les conditions de mobilisation des acteurs et sur les temporalités de l'action de développement local : événement déclencheur, phase de turbulence ou d'effervescence institutionnelle, puis foisonnement de projets et d'initiatives (Teisserenc, 1994). En ce sens, Pierre Teisserenc distingue trois phases qui construisent un projet de développement : la phase d'initiative et d'apprentissage individuel et collectif par "l'élément déclencheur" (évènement, dépôt de bilan, décision collective...) ; la phase de turbulences ou d'effervescence, qui légitime les négociations entre acteurs et remet en question les rapports de force traditionnels, marque la concertation inter-institutionnelle ; enfin, la phase de foisonnement d'initiatives qui rendent possible un développement soutenu et plus autonome (*Ibid.*), produit des résultats à partir des initiatives locales.

De leur côté, Paul Bachelard et Jean Clénet évoquent les marges de manœuvre de l'acteur du développement local, pris dans un système d'action locale : "La marge de manœuvre est parfois étroite entre la gestion du projet de l'acteur lui-même, des sous-systèmes avec lesquels il est en relation, dont la principale caractéristique est qu'il change d'état en permanence" (Clénet, 1993,8). Ils en déduisent alors, en s'appuyant sur les thèses de Hubert Coudrieux, un postulat d'indétermination : "Le développement relève des interfaces, des entre-deux et les connexions inter systémiques ne se font jamais de la même façon, autrement dit, les mêmes causes ne

produisent jamais les mêmes effets, les situations sont et restent indéterminées. Dans tout système, plusieurs possibilités potentielles existent simultanément. Ce qui rend toute évolution imprévisible. C'est le postulat d'indétermination" (*Ibid.*, 9). Ce postulat d'indétermination est illustré par Raoul Langlois qui distingue, dans un article fondamental, les fluctuations des groupes de pouvoirs et de contre-pouvoirs organisant toute dynamique de développement local : les décideurs "stratégiques" (État, par exemple), "opérationnels" (agriculteurs, par exemple), et "tactiques" (par exemple organismes de bassins, départements régionaux après l'État). Toujours selon Langlois, les groupes "facilitateurs", sortes de relais entre acteurs, vont faciliter la communication entre les personnes : des groupes tampons, des élus politiques, des responsables de Chambres Agricoles par exemple. Puis les groupes "trivialisés" ou affaiblis dans leur capacité d'agir, un moment après avoir dominé, vont laisser échapper leur rôle et se feront ravir leur place. Ils ont perdu l'action de premier plan, n'ont pas su s'allier ou ont été trop passifs, lorsque la situation est devenue conflictuelle. Ainsi, tel groupe associatif jouant comme contrepouvoir peut perdre son importance d'origine et entraîner, par son action facilitatrice, la prise de conscience d'un autre (les politiques, par exemple), qui s'affirmera alors comme l'interlocuteur obligé. Lorsque les politiques interviennent, les agriculteurs se trivialisent et lorsque l'État entre en scène, ce sont les politiques qui sont trivialisés (Langlois, 1993).

On voit que le pouvoir n'est pas une réalité tangible, mais une relation évolutive en prise sur des interdépendances au sein d'un contexte interne et externe. Le développement local comme processus évolutif représente donc cette scène temporelle pour le contrôle du pouvoir entre divers acteurs dans une succession de plans d'aménagement, de suprématie ou d'affaiblissements des groupes. En ce sens, Guy Minguet (1985) avait bien explicité ce jeu entre les groupes de pression agissant sur un territoire, lors du tournant industriel pris par la région française Anjou dans les années 1960-1970. Il montrait que les Angevins auraient construit leur industrialisation en refusant l'anomie notabiliaire, en négociant par l'État central modernisateur comme acteur fort et en élaborant un projet innovateur associant l'ensemble des forces sociales.

Enfin, il convient, en écho aux travaux de Pierre Calame (1999), de s'interroger sur ce que l'on peut considérer comme les "pièges du développer local". Calame insiste à ce propos sur le décalage existant entre les rythmes culturels administratifs et politiques de l'action publique dans les quartiers d'habitats populaires, et les rythmes culturels et sociaux de la population. Ces rythmes sont soit le très court terme correspondant à l'urgence de la survie, soit le très long terme, celui de l'intégration progressive dans la ville et la société. Or, ce sont précisément les deux horizons inaccessibles à la temporalité de la culture de l'action politique et administrative. Il apparaît alors évident que le développement dit "réussi" sera celui le plus capable de s'appuyer sur la réconciliation de ces identités disjointes.

Perçu comme une nouvelle façon de faire de la politique ascendante, à la base et sur des enjeux partagés, le développement local sera réincorporé dans les politiques publiques dès la décentralisation dont l'impulsion a été donnée par les États Généraux des Pays, tenus à Macon en 1982. Certains ont lu dans ces États Généraux l'acte de naissance du mouvement politique participatif de développement local. D'autres y ont lu les prémices de son décès qui serait survenu au cours du "sacre des notables" (Rondin, 1985) et notamment à la fin de la décennie 1980, suite à la montée en puissance des conseils généraux.