

Démocratie et développement des territoires

ACTION SOCIALE, PARTICIPATION DES PERSONNES ET TERRITOIRE-ACTEUR

par Ludovic de Lalaubie *

Plusieurs organisations de solidarité et services socio-éducatifs, dont le Secours Catholique, tentent de faire de la participation des personnes un enjeu majeur de leur démarche d'animation. La personne n'est plus vue comme « objet déficient » à secourir, ou à normaliser, mais comme acteur d'un territoire à développer. Ces derniers temps ont vu fleurir des pratiques inédites et des politiques publiques qui se réfèrent au concept de développement local (DL). En quoi ces nouvelles dynamiques s'inscrivent-elles dans du DL ?

La notion de DL est relativement récente. Elle peut regrouper des approches différentes et quelquefois contradictoires. Elle a trouvé ses références dans trois cadres particuliers.

■ Dans les pays « sous-développés » est née la volonté d'instaurer un développement relevant de la population, prenant en compte la culture, et à partir de ressources endogènes.

■ Dans le cadre de la construction européenne, différentes initiatives tentent des rééquilibres infra-nationaux, et le Fonds Européen du Développement Régional (FEDER) devient le maître d'œuvre du DL.

■ En France, les lois de décentralisation tentent de passer à de timides politiques de DL soutenues par les collectivités territoriales.

Depuis de nombreuses années, des courants protestent contre une assimilation répandue entre le développement des sociétés et leur croissance économique (1). Des chercheurs comme Amartya Sen ont mis au point un « indice de développement humain ». Paolo Freire (2) associe à la notion de développement celle d'autonomie. L'indice d'autonomie d'une société participe donc à révéler son niveau de développement (3).

Il peut apparaître paradoxal de parler de DL à l'heure de la mondialisation. Le risque existe d'un repli territorial favorisant les inégalités entre territoires. Une vision cynique ultra-libérale tendrait à confiner l'action des citoyens, à l'échelon des sociétés locales, dans une logique de réparation du jeu concurrentiel mondial (4) ; ce qui amènerait une société à une logique de « l'évasion de la réussite » pour les uns, et condamnerait les autres à la « localisation de l'échec ». Le DL ne doit pas signifier enfermement. Bien au contraire. Les territoires sont dans des espaces emboîtés jusqu'à englober le monde entier. Le territoire n'échappe pas à la mondialisation, il doit en être un acteur (5). Il se veut aussi une approche transversale qui propose un « projet de territoire » et articule, fédère et solidarise les politiques secto-

* Délégué départemental de Savoie, Secours Catholique - Caritas France.

(1) Michel Séguier, « Pour une qualité de développement », in « Le développement local, une dynamique internationale », *Economie & Humanisme*, (octobre 1999), n° 350.

(2) Paolo Freire, « Pédagogie des opprimés », Paris, Éd. Maspero, 1980, p.154-155.

(3) La notion de local renvoie, non seulement à une question spatiale, mais aussi politique. Le territoire est un espace géographique, habité, occupé par des activités, mais aussi lié à l'histoire, à une identité, à des rapports de pouvoir.

(4) Cf. Vincent Berthet, « Développement local, développement humain », *Economie & Humanisme* n° 350, octobre 1999.

(5) Perspective développée par le Colloque international tenu à Chambéry les 29 et 30 octobre 2003, « Territoire-acteur et mondialisation », qui était organisé conjointement par l'Assemblée des Pays de Savoie, *Economie & Humanisme* et l'Université de Savoie.

rielles, économique, culturelle, agricole, touristique, sociale, etc. Bien plus qu'à une politique « territorialisée » (6), le DL invite à une politique « territoriale », avec de nouvelles formes de rapport entre la société civile et l'État, de nouveaux modèles de développement, un transfert des pouvoirs, une autre culture politique, une réintroduction du sens dans l'action publique... De nouveaux acteurs apparaissent. Les élus locaux découvrent un champ d'actions à hauteur de leurs responsabilités. Le mouvement associatif peut constituer un espace d'innovations sociales et d'implication de la population.

Deux modèles de développement local

La plupart des politiques s'élaborent selon deux « idéaux-types », souvent en conflit l'un avec l'autre : le « modèle de développement local descendant » ou encore « exogène », et le « modèle de développement ascendant » ou « endogène ».

■ Le DL descendant est une pratique largement institutionnalisée par les politiques régionales, nationales, voire européennes. Il correspond à une volonté de normalisation et d'aménagement du territoire. L'État est à la recherche d'un territoire qui puisse être le réceptacle adéquat des transferts de compétences et de l'optimisation des procédures de gestion. L'espace de liberté est défini par l'échelon hiérarchique supérieur, les actions de développement sont soutenues d'en-haut, les découpages des secteurs sont imposés, selon une logique managériale de marché. La volonté d'efficacité, de rapidité, « faire plus avec moins » prévaut. La décision de plus en plus « technique » confisque le débat public. Ce modèle vise la mise en œuvre de mesures plus que l'émergence de débats ou de projets. Le partenariat se joue avant tout entre institutions, entre public et privé. La description des actions mises en œuvre suffit souvent à rendre compte de ce mode de développement. Ce modèle prédomine en France. Il relève d'une volonté de décentralisation et de déconcentration, conçue comme sans risque pour la République « une et indivisible ».

■ Le DL ascendant situe le praticien du développement au cœur de la complexité sociale qu'il pense en tant qu'acteur (7). Ce modèle relève d'une approche volontariste sur un territoire restreint, prenant en compte les valeurs culturelles, mettant en œuvre des modalités coopératives, privilégiant les ressources locales (8). Dans une logique d'association, la participation des personnes et des groupes est recherchée jusque dans la définition du développement. Plus que la réalisation, c'est la manière d'agir avec la population locale qui est importante. Le politique se construit à partir du débat public. Il s'agit bien de créer les conditions d'une émergence de la demande sociale par des dispositifs de débat, d'expression et d'implication des citoyens

(6) Limitée à une déconcentration de politiques qui restent sectorielles.

(7) Voir **Anil Agarwal**, « Penser localement pour agir globalement », **Economie & Humanisme** n° 360, mars 2002, p. 50-54.

(8) L'échelon supérieur n'exerce que des compétences qui ne peuvent pas être correctement exercées à la base.



aboutissant à des prises de décision et des mises en œuvre d'actions. Le partenariat entre les institutions et entre le public et le privé s'élargit à la population. Plutôt que de chercher l'adhésion des individus par des techniques d'individualisation, ce modèle privilégie l'action collective. Il relève d'une philosophie de la rupture, fondant ses démarches sur l'analyse sociale, la conscientisation, le développement communautaire. En prise directe avec la vie quotidienne, il vise la libération de l'imaginaire social.

Territoires et participation

Tenter de mettre la participation des personnes au centre de sa philosophie d'action et entrer dans une dimension de DL renvoie chaque organisation à toute une série de conditions, de défis et d'enjeux.

Se pose d'abord la question du choix du territoire pertinent. De multiples découpages se superposent et il serait illusoire de vouloir les faire se confondre, mais le risque est d'aboutir à un éclatement territorial et à une absence de cohérence d'ensemble. Le territoire doit aussi permettre la proximité et avoir une taille suffisamment réduite afin de donner une capacité de contrôle aux acteurs (9). La notion de projet a donc une place centrale et c'est certainement elle, et uniquement elle, qui est en mesure de définir la notion de territoire pertinent.

Le contenu du développement doit chercher une réponse cohérente à des problématiques trop souvent fractionnées, sectorisées ou même livrées aux intérêts catégoriels. La dimension locale doit permettre de croiser les différentes questions : santé, emploi, logement, environnement... Cette recherche de globalité vise la satisfaction de l'ensemble des besoins de base, sans lesquels il ne peut y avoir d'équité, d'autonomie, de dignité, d'attachement au milieu local et de volonté d'y demeurer. Le DL est en capacité de recréer de nouveaux liens entre acteurs économiques, sociaux, politiques.

La participation des personnes est un enjeu essentiel. Le DL est certainement un champ opérationnel pour la démocratie et la reconnaissance de chacun. Le défi consiste à mettre en place les conditions d'une réelle « gouvernance locale » qui permette la gestion d'intérêts contradictoires. Il s'agit de travailler au développement avec les communautés et non de faire du DL dans les communautés. La valeur centrale de cet enjeu est l'élargissement de la démocratie, au double sens de l'accroissement de la participation des acteurs, tant aux décisions qu'aux actions, et de l'augmentation de leurs domaines de compétence. Ce qui implique une subordination des rythmes administratifs et politiques aux rythmes sociaux de la population et une valorisation des initiatives des acteurs de terrains et des pratiques partenariales.

(9) Pour autant, la qualification et la taille des territoires sur lesquels peuvent s'élaborer les projets ne sont pas à déterminer à priori.

Du plus local au plus global

La revitalisation des liens sociaux est à la fois condition et objectif du DL. Condition, car sans sentiment d'appartenance à un territoire, sans volonté de « vivre ensemble » malgré les différences, il serait illusoire de travailler à un projet commun. Objectif, car les acteurs attendent, des projets mis en place, des effets favorisant la recomposition du tissu social, la lutte contre les exclusions, la réponse au besoin de convivialité, la création d'un sens du bien commun. Le DL fait du lien social un objet central des politiques publiques et permet de travailler un projet commun qui devient le support d'une construction identitaire. En permettant à une population d'édifier son histoire, il crée une réelle cohésion sociale autour d'un intérêt général (10). L'intérêt général n'est ni un ensemble de particularismes, ni l'unicité dans laquelle un peuple entre. Il est à construire. Sa construction doit aider à édifier une paix intérieure et non pas à décharger l'agressivité sur l'extérieur (11).

S'il ne se réduit pas au développement économique, à l'intégration des exclus ou à la réparation des défaillances du système économique, s'il est porteur de créativité, de participation et de reconnaissance de l'autre, le DL permet alors à des hommes et à des territoires de se développer sans céder aux évolutions dominantes. Les espaces locaux ne sont pas des périmètres indifférents les uns aux autres. La complexité est présente en chacun d'eux et elle est renforcée par leur interdépendance. Le développement doit favoriser la lutte contre les égoïsmes territoriaux et renforcer les relations de réciprocité, d'échange, de partenariat égalitaire et même d'alliances entre Sud et Nord, Est et Ouest, autour de défis communs.

Même si sa légitimité reste à acquérir, le DL ascendant présente un nouveau mode d'agir possible entre l'ensemble des acteurs. Il porte en lui-même les facteurs d'une transformation sociale. Ne serait-il pas intéressant que l'ensemble du travail social trouve dans ce champ une place différente de celle qui est la sienne actuellement ? Il aurait à apprendre à se situer dans le « socio-local » (12), c'est à dire un nouveau compromis entre toutes les composantes qui forment le social. Cela demande de redéfinir, ou plutôt de reconquérir, un espace public, réel lieu d'exercice d'une démocratie renouée, modernisée mais aujourd'hui confisquée par le politique. Les pratiques de solidarité participatives et promotionnelles y contribuent au premier chef. En ce sens, elles ne bonifient pas seulement l'intervention sociale, mais construisent du bien et du lien communs.

Ludovic de Lalaubie

(10) Il répond à l'une des conditions soulevées par Émile Durkheim pour l'émergence d'une solidarité organique.

(11) **Patrick Viveret**, « Vers quelle démocratie participative ? », Séminaire *L'individu et le citoyen* organisé les 21, 22, 23 janvier et 18, 19, 20 mars 2002 à Orsay-la-Ville par le CERAS.

(12) **Laurent Thévenot**, « Nouvelle figure du compromis », in *Cohésion sociale et emploi*, sous la direction de Bernard Emé et Jean-Louis Laville, Paris, Éd. Desclée de Brouwer, 1994.