



THINK TANK EUROPÉEN POUR LA SOLIDARITÉ

WORKING PAPER

COLLECTION : DÉVELOPPEMENT DURABLE TERRITORIAL
ET POLITIQUE DE LA VILLE

QUAND LE DÉVELOPPEMENT LOCAL NOUS PARLE...

ANNICK DECOURT, JANVIER 2006

Think Tank Européen *Pour la Solidarité*

Rue Coenraets, 66 – B – 1060 Bruxelles

Tél. : + 32 2 535 06 63 / Fax : +32 2 539 13 04

Email : info@pourolsolidarite.be / www.pourolsolidarite.be



Avec le soutien de la Direction générale de la Culture – Service général de la Jeunesse et de l'Éducation permanente – Service de l'Éducation permanente du Ministère de la **Communauté française de Belgique**

Introduction

Chaos, repères diffus, opacité des décisions, insécurité, le cortège des freins au progrès social ne semble plus trouver de fin. La peur de vivre, d'oser être gangrène le ventre de la planète bleue. Cette contamination inquiétante stérilise la créativité et la générosité, préférant enfanter des fantasmes les plus primaires sous le couvert d'un axe du bien et du mal dont la direction change au gré des « météos locales ». Dans ce contexte de défiance, la recherche d'un sens partagé paraît urgente. Permettre à l'être humain de se définir un avenir, de se projeter dans le temps et dans l'espace est aujourd'hui une urgence quels que soient son lieu de vie, son sexe, sa couleur, son âge, son appartenance philosophique ou religieuse.

I. Le développement local : définition

Penser développer le secteur économique en oubliant, par exemple, la composante culturelle tient de la gageure ; comme mettre en miroir les chiffres d'emplois proposés et le nombre de demandeurs en imaginant que les seconds peuvent combler les premiers par simple effet mécanique participe du mensonge simpliste.

Retrouver la capacité primitive de projet dont toute personne est dotée, retrouver l'insolence créative, oser inventer, devenir sujet de sa propre vie, mais aussi se sentir utile socialement.

Il faut donc mobiliser chacun et chacune pour construire des projets locaux solides, afin que, dans un deuxième temps, ils puissent devenir le ciment d'un projet global de développement partant du local pour rayonner au sein d'un espace national, et parfois européen.

Toutes ces ambitions singulières et plurielles peuvent s'activer au sein d'un projet de développement durable à l'échelon local.

« Le développement local est un processus collectif d'innovation territoriale inscrit dans la durabilité. Ce processus s'enracine dans un territoire pertinent, il y fédère et organise en réseau les acteurs économiques, sociaux,

environnementaux et culturels pétris d'une culture commune de projet dont la finalité est le bien-être collectif et la centralité : l'être humain. »¹

La définition que nous proposons traduit un souci de vision globale et intégrée du développement même dans la « discrétion » du local.

Elle entend souligner que la taille réduite d'un territoire ou d'une communauté, par exemple à l'échelle d'un quartier, ne dispense pas les acteurs impliqués de s'inquiéter du progrès social mondial.

Elle se justifie par le fait que les politiques macro-économiques et sectorielles ne permettent plus à bon nombre de territoires de dégager le seuil suffisant d'emplois mais aussi parce que le citoyen subit la mondialisation de l'économie et la crise des valeurs culturelles.

La définition renvoie à l'application du principe de solidarité tant localement que globalement, principe de développement durable qui inscrit une solidarité spatiale, par exemple entre le nord et le sud de la Terre.

En effet, la mondialisation de l'économie met en concurrence les territoires occidentaux et ceux moins favorisés, où les protections sociales et environnementales sont très faibles.

En outre, elle concourt à rendre opaques ses mécanismes économiques, les décisions se prennent dans des lieux éloignés de la production et entraînent une désincarnation des décideurs.

Le principe de solidarité évoque également les temps entre les différentes générations, celles passées, les présentes et les futures ; cette notion transgénérationnelle s'appuie sur les us et coutumes définis par l'ensemble des acteurs. Ce principe constitue la culture commune qui régit le processus de développement local actionné par les acteurs. C'est un système vivant et dynamique ; chacun produisant et consommant aussi des activités.

La définition, présentée ci-dessus, questionne aussi sur des éléments clés en matière de construction de décisions stratégiques et donc d'exercice de leadership, de partenariat, de gouvernance locale et multi-niveaux, de subsidiarité, de démocratie participative et enfin de contractualisation.

¹ Source : Dominique-Paule DECOSTER, Chargée de cours et co-directrice de l'Unité de Développement Territorial et Local à l'IGEAT - Université Libre de Bruxelles

Voici quelques exemples, afin d'illustrer notre propos :

La construction de moyennes surfaces dans des zonings commerciaux se réalise sur des terrains dont le prix au mètre carré est peu élevé, avec peu de contraintes urbanistiques.

L'intégration scénographique sur le territoire est banalisée, secondaire. Les commerces établis aux portes des villes vivent sur leur propre site, on pourrait qualifier cet élément d'autarcie, ils ne favorisent pas la prospérité du tissu commercial voisin. Ils déstructurent les commerces des centres urbains qui eux, par contre, s'auto - renforcent.

La vendeuse du centre urbain réalise ses achats à proximité de son lieu de travail.

Par ailleurs, ces grandes firmes recourent à des acheteurs à l'échelle de la planète, achetant au meilleur prix quelles que soient les conditions de production.

Le petit commerce ne peut entrer dans cette concurrence. En amont, ce mode d'achat démantèle les circuits productifs respectueux des contraintes sociales et environnementales ou les délocalise vers des pays aux législations moins contraignantes.²

Toute cette sémantique semble sans doute rébarbative pour le profane ou le novice qui, sensibilisé aux problèmes énoncés précédemment, souhaiterait participer à une telle dynamique.

Pourtant pour confronter, ou plutôt mettre une charnière entre démocratie électorale ou représentative et démocratie participative ou directe, il convient de bien comprendre ces principes et de s'en saisir. Cet exercice préalable offrira un gain de temps aux acteurs intéressés par le développement local et surtout permettra d'éviter les quiproquos et par la même les écueils.

² Source : Les cahiers de l'éducation permanente juillet-août-septembre 1999, page 104 par Dominique-Paule DECOSTER

Néanmoins, le concept du développement local se conçoit plus comme un guide où chacun déterminera son itinéraire.

Il fournit une méthode de travail, et l'application des principes généraux sera différente dans chaque territoire concerné, car chacun possède sa propre histoire, ses potentialités et ses faiblesses, ses sensibilités et ses contraintes locales.

II. La richesse du développement local reste bien, tout à la fois, la singularité et la diversité de sa mise en œuvre

Par son approche holistique qui intègre le particulier au global, le développement local semble de prime abord très complexe. C'est notre vision segmentée et fragmentée du développement qui conditionne cette réflexion. Notre vision cartésienne découpe la toile en petites cases et empêche une approche systémique. Cette dernière approche met en lumière les liens qui unissent ou pourraient mailler des secteurs d'activités ou des thématiques, elle rend compte d'un système qui tisse de très nombreux réseaux formels ou informels. L'ambition sera donc de revisiter notre regard, de rendre l'invisible visible. En d'autres termes, il s'agira de dépasser l'écran culturel construit devant nos yeux par le lent processus éducatif. Enfin de « changer de lunettes » pour redécouvrir le monde et l'explorer. C'est évidemment un changement culturel profond qui demandera du temps et surtout une grande force de persuasion.

Cet effort nécessite la présence **d'un leader**. Il aura cette capacité de vision différente, diagonale, il devra mobiliser les autres acteurs locaux, les inscrire dans un processus itératif, c'est-à-dire leur faire prendre un chemin traversé d'aléas, et les convaincre pour qu'ils se mobilisent à leur tour autour de ce chantier collectif en s'impliquant comme partenaires tant dans la conception du projet stratégique de développement local que dans la réalisation d'actions.

L'élu local peut assumer ce rôle, il sort alors des fonctions régaliennes. Car, aucun texte codificateur relatif à la gestion municipale ne mentionne la possible intervention des élus locaux dans, par exemple, la création d'emplois ou encore l'aide au développement économique. Pourtant, bon nombre d'entre eux ont d'ores et déjà endossés ces nouveaux vêtements de partenaire voire d'initiateur du développement local.

Certes l'urgence de prévenir le déclin ou de réagir contre celui-ci justifie ce dépassement des prescrits. Il convient toutefois de s'interroger sur ce métier revisité. Se demander si une extension de la légitimité élective vers le champ du développement local a sa pertinence, semble être un premier pas vers cette réflexion. Plus clairement, il s'agit de dépasser le mandat obtenu par la voie du suffrage démocratique et d'entrer dans des prérogatives dévolues à d'autres acteurs tels que les entrepreneurs, les associations, les propriétaires fonciers etc., et de les inviter à réfléchir et surtout à agir solidairement pour le bien-être collectif dont chacun devrait sans doute aussi retirer un bénéfice.

C'est dire que l'élu finalement se place dans une situation à risque en débordant sur des domaines dont il n'a pas la charge légitime. On peut dès lors s'interroger sur cette mise en précarité. Serait-ce un désir de pouvoir immodéré ? La volonté d'asseoir un intéressement privé. Nous voulons croire à la marginalité de ces cas qui peuvent certes exister. Nous pensons au contraire, qu'il s'agit d'un sens aigu du bien-être collectif, du sens des responsabilités, d'une nécessité d'intervenir dans la quête du progrès social à son niveau de compétence, à son échelle de territoire. Il y a une forme altruisme, nous avons pu objectiver cet élément lors d'une recherche relative au rôle des élus communaux dans des processus de développement local.³

Mais, ce passage du gouvernement à la gouvernance locale suppose une capacité de l'élu à questionner son statut régalien car si gouverner, c'est décider et faire appliquer, « **gouverner** » **localement sera la capacité pour des acteurs locaux de décider des options de devenir stratégiques d'un micro territoire et de son application sans hiérarchie entre actionnaires de cette détermination collective.** Ce mode décisionnel demandera au mandataire local de pouvoir s'effacer pour devenir partenaire, même s'il devra à certains moments, pour redynamiser le processus, reprendre les rennes en main et donc le pouvoir. Cette maturité intellectuelle n'est évidemment praticable qu'à la condition que les acteurs pressentis et volontaires se sentent réellement impliqués et coresponsables de leur avenir. Il faut sans doute aussi reconnaître qu'un certain charisme autour de la personne de l'élu local, traduit par un savoir être, favorise ce phénomène de leadership reconnu et accepté.

³ Sous la direction scientifique de Dominique-P Decoster, Gouvernance locale, développement local et participation citoyenne, Creadel, Charleroi, 2002

Une autre caractéristique du développement local porte sur les concepts de **partenariat local et démocratie participative** déjà déflorés dans les lignes précédentes. Ces deux concepts deviennent de plus en plus indissociables, mais il semble toutefois opportun de leur donner un contexte respectif. S'il est aujourd'hui reconnu que le développement local repose sur une approche non fragmentée mais plutôt intégrée, globale et transversale, il nécessite par conséquent la présence d'acteurs issus de divers secteurs et disciplines. Mais, il ne faudrait pas construire une « nouvelle usine à gaz » ingérable, complexe, démunie de sens pour la collectivité sur laquelle s'exerce cette dynamique. Le processus doit rester lisible et intelligible ; il ne peut non plus faire l'objet d'une nouvelle prise de pouvoir par une caste quelconque, en particulier par les intellectuels.

Le partenariat entend un système de relations égalitaires non ascendant. Il suscitera la mise au point de nouveaux modes de travail, de nouvelles manières de réfléchir et d'agir, sur fond de respect mutuel et d'humanisme. Le partenariat a pour but de mutualiser les énergies, de les renforcer ; il peut faire émerger à terme de nouveaux acteurs pour répondre aux besoins identifiés grâce à cette mutualisation locale.

Exemple :

Sur le territoire de Charleroi, trois grandes expositions ont été organisées : Rodin – Solvay – Molière sur la base d'un partenariat culturel. Cet événement fut aussi le prétexte d'une démarche de marketing territorial.

Le secteur Horeca fut sensibilisé, le Palais des Expositions reprenait au sein de ses propres événements la même thématique que les expositions pour « inviter » un public non initié à de telles expositions.

Des navettes de minibus acheminaient les visiteurs sur les différents sites d'expositions, accompagnées d'un guide chargé de présenter la nouvelle image de Charleroi, en dehors de son stéréotype du « Pays Noir ».

Une formation en langues a été organisée par le FOREM à l'intention de jeunes universitaires pour qu'ils puissent être engagés comme guides. En outre, une société s'est créée, chargée de déléguer des interprètes chaque fois que cela était nécessaire.

Conclusion

Si la sollicitation de l'avis des citoyens est mentionnée au sein de nombreux textes de lois contemporains, le législateur donne peu ou prou de références codifiées pour l'organiser, il laisse à l'échelon local la plasticité de l'initiative. On peut sans doute se féliciter de l'espace laissé à la créativité locale.

Cette application de démocratie directe suscite un climat de confiance entre élus et citoyens. Ces rencontres nourrissent la contractualisation informelle entre élus locaux, électeurs et non électeurs, elles peuvent être qualifiées de réel exercice du suffrage universel. Il convient ici de mentionner une différenciation entre acteurs locaux et citoyens de base. En effet, parmi les citoyens certains ont choisi de s'impliquer davantage dans la société civile et exercent des responsabilités associatives. Ils sont qualifiés d'acteurs et pourront participer à la définition du processus stratégique de développement local et à la programmation qui balise sa mise en œuvre, en y affectant les ressources nécessaires avec une préférence pour les ressources endogènes sans se priver d'un recours aux potentialités exogènes. Dans ce cas, une contractualisation formelle unira ces acteurs partenaires.

Cette contractualisation autour d'un dessein partagé permet aux acteurs locaux de soumettre un projet consensuel à des partenaires potentiels extérieurs au micro territoire. Ce document représentera un outil précieux pour identifier des sujets intérêts communs avec d'autres échelons de pouvoir : communautés de Communes, Régions, État et parfois l'Union européenne. Il faudra alors pour décider collégalement avec ces acteurs extérieurs des objets de partenariat, requérir à la **gouvernance multi-niveaux**, c'est-à-dire articuler démocratiquement plusieurs niveaux de pouvoir autour d'un projet qui les associe, et prendre des décisions sans hiérarchie entre ces divers niveaux de compétence sollicités. Ensuite, suivant le **principe de subsidiarité**, délégation de mission et de finances sera octroyée au niveau pertinent ou adéquat pour mettre en œuvre les choix. Cette démarche sort d'une approche pyramidale, préférant l'efficacité à la hiérarchie pour atteindre des objectifs réciproques. Il s'agit encore une fois de s'exonérer de la défiance et de choisir la mutualisation d'intérêts pour répondre aux besoins collectifs, donnant préférence à une autre contractualisation entre différents niveaux de pouvoir.

Beaucoup de sémantique sans doute, mais surtout beaucoup d'ambition à remettre l'être humain au centre des décisions qui le concernent, une volonté aussi d'oser compter sur les gens, leurs talents et le singulier pluriel des territoires.