

CONTRIBUTION A UNE APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

P. COULMIN

RÉSUMÉ

Une réflexion sur un certain nombre d'expériences françaises de développement local (dont certaines ont 20 ans) permet de présenter une approche méthodologique s'appuyant sur les grandes articulations du déroulement d'un projet :

— *La phase initiale, sous l'instigation d'un groupe initiateur dont la constitution et l'organisation sont très délicates et qui jouera un rôle primordial tout le long du projet. Ce groupe permettra d'établir un constat de situation, déterminera des objectifs, mobilisera des acteurs et proposera des opérations concrètes afin de faire reconnaître le projet.*

— *La phase de structuration qui institutionnalise un projet endogène à partir de moyens externes (financiers) et qui oblige le groupe initiateur à jouer un rôle d'interface entre le sectoriel et le global, entre l'endogène et l'exogène.*

— *L'avenir des expériences dans lequel la recherche de pérennisation est aussi problématique que le risque de sclérose et de vieillissement des institutions.*

A chaque étape des moyens techniques sont notés : cartographie, choix des compétences, organisation, lutte contre le vieillissement...

SUMMARY

A study on a certain number of French experiences in local development (some of which have been going on for the past 20 years) enables one to present a methodological approach based on the way a project is carried out :

— *The initial phase instigated by a group that is very delicate to form and organize and which will play a very important part during the whole project. This group will make possible a certified situation report, will determine objectives, will contact (motivate) actors, and will propose concrete operations in order to have the project recognized.*

— *The structuring phase that institutionalizes an endogenous project with external means (financial) and which forces the initiating group to play an intermediary part between the sector-based and the global approach, between the endogenous and the exogenous.*

— *The future of experiences in which lasting research is as problematic as the aging and sclerose risk of the institution.*

In this article a certain number of technical means are mentioned e.g. cartography, choice of competences, organization, fighting against aging...

RESUMEN

Una reflexión sobre ciertas experimentaciones francesas de desarrollo local (entre las cuales algunas tienen veinte años), permite presentar un enfoque metodológico que se apoya sobre las grandes articulaciones del desarrollo de un proyecto.

— *La etapa inicial, bajo la responsabilidad de un grupo de base, cuya constitución y organización son muy delicadas, y que desempeñará un papel fundamental durante todo el proyecto.*

— *Este grupo elaborará un balance de la situación, determinará los objetivos, mobilizará los actores y propondrá operaciones concretas, con el fin de hacer reconocer el proyecto.*

— *La etapa de estructuración, que institucionaliza un proyecto endógeno sobre la base de medios externos (financieros), y que obliga al grupo de base a desempeñar un papel intermediario entre lo sectorial y lo global, entre lo endógeno y lo exógeno.*

— *El porvenir de las experimentaciones, el cual es igualmente problemático como el riesgo de esclerosis y de envejecimiento de las instituciones.*

Para cada etapa se identifican medios técnicos : cartografía, selección de competencias, organización, lucha contra el envejecimiento...

MOTS CLÉS : développement régional, méthodologie, projet de développement, association d'agriculteurs, France.

Une réflexion sur la méthodologie du développement local peut apparaître comme un **paradoxe** dans ce domaine où la diversité et l'hétérogénéité des approches, des pratiques et des concepts confinent à l'absence de corpus communs. Elle risque aussi d'apparaître comme **réductrice**, si elle tente d'apporter une systématisation à un mouvement de pratiques et de théories qui se réclament d'une capacité d'inventions et d'initiatives - et donc du privilège du singulier et de l'unique - sur un lieu, pays, ou quartier lui-même porteur d'une irréductible singularité.

Quelles que soient la pertinence des démarches empiriques et la capacité d'intuition et d'invention des acteurs du développement local, leur demande de réflexions et d'échanges méthodologiques appelle des propositions en ce sens.

Cette approche méthodologique est proposée selon la chronologie des grandes articulations dans le déroulement du développement local : phase initiale, structuration, devenir. Les composantes endogènes (1) et exogènes sont examinées à chacune de ces étapes.

I - LA PHASE INITIALE

De nombreuses expériences sont nées dans de petites régions que condamnaient la démographie, l'économie, l'environnement social. Une volonté de survie déclen-

(1) Endogène : le développement est né et s'est structuré à partir d'acteurs locaux.
Exogène : le développement provient d'en haut...

che la mise en action d'un groupe sur un projet de développement local.

De nombreuses évaluations sur des expériences en cours confirment, le plus souvent, la véracité de cette affirmation. La méthodologie d'évaluation par « étude de cas » n'intègre pas l'examen des tentatives de développement local qui n'ont pas réussi. Pour mieux cerner la multiplicité ou la rareté des initiatives et leurs difficultés à se cristalliser et à s'organiser, il faudrait entreprendre **une recherche sur l'échec des tentatives de développement local**. Ainsi seraient mieux mises en lumière la résistance et l'hostilité de la société englobante au développement local et les raisons de cette opposition...

Soit un groupe initial et un projet de départ. Leur dynamisme réciproque est, bien entendu, en situation complémentaire.

1. Le groupe

La composition, les fonctions du groupe initiateur sont fondamentales. Dans un développement local endogène, le groupe est constitué, pour reprendre l'expression de P. HOUÉE « d'une équipe de copains » qui « s'inscrivent dans une même mouvance idéologique, ont vécu une formation identique, participent aux mêmes relations d'amitié, ont la même vision de la société ». C'est, assurément, un modèle répété maintes fois dans le mouvement de développement local des années **1955-1960**. Il est moins probable qu'un projet de développement local des années **1985** puisse s'appuyer sur les mêmes bases. Il est souhaitable, en effet, que le groupe initiateur d'un projet global de développement reflète d'emblée **la diversité et la complexité des sociétés locales** : diversité professionnelle, sociale, de classes d'âge, d'engagements et de responsabilités. Le noyau initial doit veiller à cet **effort de globalité** dans la composition du groupe. Sauf s'il s'engage dans un projet partiel, un groupe d'agriculteurs ou d'artisans, l'antenne locale d'une jeune chambre économique, un groupe syndical ou un groupe de militants associatifs peuvent souhaiter initier l'évolution de leur petite région. Mais s'ils restent entre eux, les chances d'élaboration et de mise en œuvre du projet global en seront réduites. Ce groupe initial doit jouer le rôle de leader. Il est bon qu'il y ait dans le groupe des personnes aptes au contact et à la communication. Il y faut aussi une diversité dans les composantes socio-politiques :

— la **composante associative** : imaginante, détectrice des aspirations et des besoins, soucieuse de réalisations ;

— une **composante réflexive** : en prise avec les actions, impliquée institutionnellement mais distancée par une capacité d'analyse, de relativisations, de remise en cause des résultats et des moyens ;

— dans tous les exemples connus de développement local, très tôt la **composante politique** a été associée au groupe et à l'élaboration du projet. Le développement local vise à la gestion de la cité. Il est, par nature, politique. Il lui faut négocier sa participation à la vie politique locale selon des modalités qui varient du club de pensée et d'initiatives, à la capacité de consultance, d'aide à la décision, du rôle de contre-pouvoir au rôle d'acteur politique. S'il n'existe pas de formule de sociométrie théorique pour s'assurer de la **bonne représentativité** et de la capacité

d'identification du groupe initial par rapport au projet et à l'environnement local, il n'en reste pas moins que sa composition est d'une importance tactique et stratégique majeure. La composition du groupe s'inscrit dans une dynamique régulée par des principes d'organisation. Beaucoup de structures de développement local fonctionnent autour d'un leader à la fois convivial, charismatique, doté de capacités d'anticipation et gestionnaire. Il est plus rassurant pour le groupe et le projet qu'il y est partagé des rôles et des fonctions à l'intérieur du groupe initial.

Quel que soit le cas de figure, le groupe est confronté très tôt à la nécessité de **son évolution**. Il est logiquement appelé à changer et devenir plus complexe (nouvelles compétences, nouvelles préoccupations...) ce qui pose de nouveaux choix tactiques : cohésion renforcée et risque de sclérose ? ouverture et risque d'éparpillement ? Il n'y a pas de formule unique pour concilier la cohésion d'un noyau de départ, aux nécessités d'un renouvellement des éléments du groupe. Il convient surtout de ne pas dissuader les initiatives, d'encourager et d'intégrer les dynamismes potentiels qui adhèrent au projet.

Ces observations s'appliquent autant à un projet endogène qu'à un projet d'impulsion exogène, si celui-ci décide d'appuyer sa démarche sur un groupe de responsabilité locale.

2. Le constat et le projet

Le groupe initiateur produit un constat qui est aussi un **discours nouveau et intentionnel sur l'espace local**. Il s'appuie souvent sur une étude de **l'évolution démographique** : la démographie donne une base de rationalité au constat de mise en garde devant les involutions locales. Elle offre aussi, hormis l'évaluation des mouvements migratoires, une garantie de fiabilité pour les analyses prospectives.

Le constat a pour objet **d'inciter les habitants** à maîtriser leur espace local. L'analyse spatiale en terme d'autonomie-domination contribue à cette démarche. Il est aisé de faire le constat des dépendances d'un pays ou d'un quartier : **l'outil cartographique** en facilite la visualisation ; superposer, sur des cartes à diverses échelles, les secteurs de compétence et d'attraction des pouvoirs économique-administratifs illustre la complexité des dépendances et des pôles de domination : aire de chalandise par type d'activité commerciale, bassins d'emplois et déplacements alternants, bassins d'habitat, limites de compétence des organismes professionnels, cartes scolaires, services hospitaliers, limites administratives des communes, des cantons, des arrondissements, des régions... Tout espace est ainsi compartimenté d'une multitude de juridictions et de dépendances plus ou moins pesantes qui illustrent la notion de **spatialité différentielle**. La connaissance de ces dépendances et des stratégies de pouvoir qui leur sont liées, est un préalable à la mise en œuvre d'une volonté d'autonomie sur un espace local. Mais celle-ci se fonde essentiellement sur le dynamisme et l'ingéniosité d'un projet qui se formule comme **une volonté de mobilisation et de valorisation des ressources locales**.

Dans l'histoire connue des expériences de développement local, la **volonté de rattrapage** a souvent été le pre-

mier objectif global : pour réduire l'inégalité de développement le projet propose de créer et d'utiliser localement de la richesse et du mieux être.

Ce premier objectif permet la validation du projet et l'adhésion du plus grand nombre à ses objectifs globaux. Il permet ainsi la reconnaissance du groupe initiateur et commence le processus d'officialisation de ce groupe.

Au stade de première énonciation publique, il n'y a pas de modèle de projet ni de projet modèle puisque le projet conjugue la singularité des lieux auxquels il s'applique à l'hétérogénéité des groupes qui l'énoncent. Le **déploiement du projet** est scandé de temps forts :

— **temps de synthèse et de globalisation** où sa fonction ludique et mythique est d'abord unificatrice ;

— **temps de réalisations particulières** maîtrisées par une fraction des acteurs locaux dont la fonction opérationnelle et technique est aussi celle d'un rite de mise à l'épreuve.

La multiplication des projets particuliers mesure la dynamique d'ensemble. Sans attester d'inadéquation au projet global, elle peut en marquer la dérive ou le détournement par un ou des groupes particuliers. Pour pallier ce risque et conserver l'articulation et la cohérence d'ensemble, il convient de procéder, pour chacun des projets partiels, à l'analyse des systèmes sociaux et économiques auxquels appartiennent les groupes demandeurs.

II - LA STRUCTURATION DES ACTEURS ET DES PROJETS

Le constat et le projet étant validés, il doit ensuite être reconnu. Sauf sur un espace dénué d'enjeux, il paraît opportun de faire précéder l'opération de reconnaissance publique par une sensibilisation des réseaux de relation de chacun des membres du groupe initial. Cette sensibilisation permet une pré-information et teste la reconnaissance du groupe initial et du projet sur l'environnement social proche et sur les pouvoirs externes. Il mesure aussi les effets de résistance, de rivalité, de rejet du projet et du groupe. Car, le plus souvent, un projet de développement local dérange. Localisant les politiques verticales de filières, tentant de récupérer des fonctions de production, de gestion et d'administration, il remet en cause des stratégies et des pouvoirs et soulève des oppositions.

Dès l'origine et plus encore lors de la phase de structuration, les groupes de développement local doivent lutter pour la survie de leurs projets. Le franchissement de ce passage dangereux dépend, en premier chef, de la **force de conviction du projet** : il dépend aussi de la **capacité de négociation du groupe** et de son **aptitude à nouer des alliances**. Il importe, dès ce moment, de **rechercher des alliances externes** qui puissent **soutenir la démarche endogène**. Dans la plupart des exemples connus, l'expérience de développement local reçoit la tutelle ou le label d'une administration, d'un organisme, d'un pouvoir politique qui la reconnaissent comme l'antenne locale d'un dispositif, d'une procédure ou d'une mesure politico-administrative. Par chance, ils sont nombreux, car, symétriquement, les organismes de gestion

politico-administratifs ont besoin des groupes locaux comme points d'application à leur stratégie.

La marge de manœuvre dans un projet de développement **oscille entre deux positions** : - dans la première, l'expérience de développement, ancrée sur son projet, refuse tout compromis externe et n'accepte pas d'annexer les objectifs exogènes qui accompagnent toujours les procédures de **financement**. - Dans la deuxième, les équipes locales, faute d'un projet global, saisissent l'opportunité des procédures et ne sont que le point d'application territoriale de la stratégie descendante des appareils **exogènes sur lesquels elles s'alignent**. - Les positions intermédiaires où les équipes locales intègrent les procédures externes en les faisant converger à leurs objectifs sont une pratique fréquente. Elles jouent alors une fonction d'interface entre les impulsions sectorielles verticales et la relocalisation globale. Elles peuvent ainsi mieux contribuer à la gestion des ressources locales en croisant la logique et les moyens des stratégies verticales exogènes avec les potentialités et les initiatives locales.

La reconnaissance publique est réelle lorsque les expériences sont institutionnalisées. Dès lors, au fil de la maturation des expériences, les systèmes institutionnels se complexifient, ce qui plaide en faveur d'une structure initiale souple, légère, adaptée aux besoins et évolutive.

La forme associative offre des avantages ; elle permet l'intégration au groupe initiateur d'éléments moteurs d'origine diverses : élus, sociaux professionnels, personnes qualifiées. Un conseil d'administration, élargi à des correspondants institutionnels externes, joue un rôle de discussion, de validation, de pénétration du milieu et de surveillance institutionnelle.

Plus tard, au fil des besoins, des organismes le plus souvent intercommunaux viendront étayer, cautionner, prolonger et institutionnaliser les actions de départ. Dans le bourgeonnement institutionnel des expériences connues de développement local, on constate qu'elles ont veillé à ce que la structure initiale symboles continue à jouer un rôle majeur de références et d'impulsion pour la globalité du projet de développement local.

III - LE DEVENIR DES EXPÉRIENCES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

L'affrontement à la durée des expériences de développement local est une question qui reste théorique : plus des deux tiers des expériences connues ont moins de dix années d'existence. Seules quelques unes atteignent 20 années.

La question du devenir des expériences se pose, plus en termes de reconnaissance, de survie institutionnelle et de recherche de pérennisation qu'en terme de risque de sclérose institutionnelle.

Faut-il donner raison à ceux des programmeurs de dispositifs d'aide au développement local qui estiment que la quête annuelle de financement est propice au dynamisme des structures de développement local, ou ne faudrait-il pas considérer que l'échéance du moyen terme (3 ans) constitue une plate-forme de sécurité indispensable à l'élaboration d'échéanciers et de programmations

en rapport avec l'ampleur des problèmes à traiter et à la lenteur des évolutions socio-économiques ? Ce sont d'abord les échéances financières qui rythment l'activité et la vie même des expériences (sauf en cas d'autofinancement).

Pourtant, dans l'immédiat ou à terme, le risque de sclérose et d'entropie menace les expériences : le risque de **vieillesse** de l'équipe initiale est le plus apparent, aussi faut-il veiller au **renouvellement des membres** et à l'ouverture du groupe initiateur, surtout si « l'équipe de copains » est soudée et cohérente et qu'elle est constituée de personnalités fortes. En s'appuyant seulement sur l'expérience, le dynamisme, le charisme et l'inventivité de leaders « irremplaçables » beaucoup d'expériences courent le risque d'une véritable crise de succession.

Institutionnalisation, somnolence, tentation de la gestion de l'acquis menacent aussi le dynamisme des projets. Les **techniques de relances** existent : autodiagnostic, comparaison entre résultats et objectifs initiaux, diverses formes d'évaluation constituent autant de remises en causes et autant de formes d'impulsion. Elles permettent de mesurer quels groupes sociaux ont acquis de l'influence, ceux qui ont le mieux profité du développement, ceux qui sont restés à l'écart.

Certaines expériences, parmi les plus anciennes, ont institué un rythme pluri-annuel de congrès collectifs qui, sous forme de débats, de livres blancs, d'évaluations de résultats, est une bonne occasion de renouveler des acteurs, des responsables ou de reformer des structures. Le plus souvent ces congrès se passent au cours d'une commémoration festive qui a aussi une fonction de théâtralisation et d'identification du développement local.

Toutes ces techniques s'intègrent dans une pédagogie souple, adaptée et permanente du développement local pour élargir la sphère des acteurs locaux de développement.

CONCLUSION

Cet examen méthodologique s'appuie beaucoup plus sur l'observation d'expériences endogènes que par l'examen des articulations de l'endogène à l'exogène. Ceci est conforme à l'esprit « développement local » qui a davantage cherché la compréhension et la définition de l'endogène, plutôt que de saisir la pluralité de ses rapports à l'exogène, au point souvent d'opposer les deux démarches.

Or, le plus souvent, leurs articulations sont réelles, multiples, fructueuses et appellent de nouvelles recherches.

Toutes les conséquences de ces observations n'ont pas été décrites : par exemple la nécessité d'appuyer l'émergence et l'organisation de projets locaux comme infrastructure de maîtrise d'œuvre de politiques globales.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

- SOUCHON R., 1985. - Le défi rural. - Paris : AGRISEPT.
Développement local et initiatives : actes des rencontres d'Aurillac, 1985. - Paris : SYROS ADELS.
Dossier développement local. - in : Les nouvelles de l'Eco-développement, CIREP, MSH, n° 3, sept. 84.
VIVIER D. - La nature du pays, espace autonome ? - Colloque « l'autonomie sociale aujourd'hui ».
HOUEE P. - Quel avenir pour les ruraux. - Paris : Economie et Humanisme.
COULMIN P., 1986. - La dynamique de développement local. - Paris : SYROS ADELS.