

De la pyramide au réseau

Article original publié dans POUR n° 101, 1985, p. 59-66.

Jacqueline LORTHIOIS

« *Le développement* déclarait Thant, Secrétaire général des Nations Unies, *c'est la croissance, plus le changement* ». Jusqu'à une date récente en effet, le « développement » a été conçu comme synonyme de croissance économique, source de progrès social. Cette équation s'est vérifiée longtemps dans les pays industrialisés, mais a été rapidement démentie dans les pays du Tiers-Monde. Bien au contraire, « *la croissance s'y est souvent traduite par une détérioration du niveau de vie de la population et par une augmentation des inégalités sociales et régionales* »¹.

Dès 1968 l'Unesco mettait en relief la nécessité d'une approche plus qualitative de l'idée de « développement » : « *Economie, société, culture, éducation sont des aspects différents d'une seule et même réalité qu'on ne peut isoler sans faire preuve d'arbitraire. On doit les considérer globalement. Il ne faut donc pas parler, par exemple, d'adaptation de l'éducation à l'économie, mais d'intégration du développement économique et du développement des ressources humaines, car il est nécessaire (...) d'adapter l'économie aux possibilités et aux besoins de l'éducation* »².

À leur tour, les Nations-Unies ont proclamé la nécessité d'un « Nouvel Ordre Economique International » : « *Il n'y a pas, dans le monde actuel, de possibilité de développement durable pour un petit groupe de pays privilégiés. Le développement est pour tous ou pour personne. L'instauration de ce "Nouvel Ordre Economique International" dépend non seulement de facteurs politiques et économiques, mais aussi de facteurs socio-culturels, dont le rôle dans le développement ne cesse de croître* »³.

La distinction entre « croissance » et « développement », basée sur deux conceptions du progrès, l'une quantitative, l'autre qualitative, s'apparente singulièrement au langage de la Biologie, qui réserve le terme de « croissance »

1 UNESCO, *Clés pour une stratégie nouvelle du développement*, Editions Ouvrières 1984.

2 Conférence internationale sur la planification de l'éducation.

3 UNESCO, *op. cit.*

à la multiplication des cellules, mesurée par l'augmentation en poids et en taille d'un embryon et le mot « développement » à la différenciation de ces cellules (musculaires, osseuses, nerveuses...) et à leur organisation en systèmes (organes, tissus, etc.).

Cette approche nouvelle, diffusée il y a une vingtaine d'années par les organismes internationaux, est aujourd'hui revendiquée dans les pays industrialisés, et notamment en France, par les régions et les « pays », focalisés sur le thème qui « développement local ». Tout se passe comme si l'on redécouvrait ces notions et ces savoirs qu'on a pourtant exportés jadis dans les pays du Tiers-Monde⁴.

Quelle que soit son origine, le concept actuel de « développement » s'oriente autour de quatre idées-force :

- une notion de globalité et d'unification ;
- une volonté d'autonomie, de développement « endogène » ;
- la prise en compte du temps ;
- le rôle prépondérant de l'Homme.

Globalité et unification

En réaction à une démarche privilégiant trop exclusivement l'« économique », le développement se veut pluraliste : il prend en compte la totalité des éléments qui y concourent. Et notamment le « social » et le « culturel ».

Le développement sous-tend une notion d'« harmonie », d'« équilibre ». Non seulement il ne peut y avoir développement si des régions entières sont à l'écart du progrès (idée déjà exprimée dans « *Paris et le désert français* » dès 1947⁵, mais il ne peut y avoir développement si les régions ou les « pays » eux-mêmes ne jouissent pas d'un équilibre entre la population et son environnement, ses aspirations et ses capacités techniques ou culturelles, etc. C'est ainsi que pour Bernard Fontalirand⁶, un véritable développement devrait prendre en compte trois types de besoins fondamentaux :

- les besoins biologiques : par exemple protection contre les intempéries, préservation de la santé, etc. ;
- le besoin de sociabilité : relations de voisinage, participation à des mouvements associatifs, etc. ;
- la satisfaction de l'« instinct créateur », au sens le plus large du terme, depuis les possibilités d'expression dans le cadre professionnel, jusqu'à la création artistique...

⁴ Il est symptomatique de constater la reconversion d'un nombre non négligeable de techniciens, jadis coopérants dans les pays du Tiers Monde, en agents de développement local, et l'implication de certains bureaux d'études, anciennement spécialisés Outremer, dans des opérations de développement en territoire métropolitain.

⁵ J. F. Gravier, Flammarion.

⁶ Chargé de mission « Développement rural » auprès du Directeur de la SCET (Société Centrale d'Équipement du Territoire).

Il s'agit de rompre les cloisonnements, de privilégier une démarche de type « horizontal », unifiant les différents domaines d'intervention sur un territoire donné. Cette tendance fait vaciller l'organisation « verticale » des grands services de l'Etat, intervenant sur un seul secteur (l'habitat, le socio-éducatif, l'emploi, etc.), bouscule les méthodes des techniciens qui doivent agir de façon pluridisciplinaire, et plus généralement oblige l'ensemble des partenaires d'un territoire à se concerter. Dans un article sur les « pays », Marie-Elisabeth Chassagne évoquait « *le délicat croisement entre la verticalité des filières et les fils transversaux des solidarités territoriales* »⁷.

Un élu du Fenouillède (Pyrénées-Orientales) raconte cette expérience, vécue dans une association regroupant 33 communes : « *Dans notre milieu rural, les relations d'individu à individu se sont toujours développées (...). Les hommes d'ici sont regroupés en associations, dans un intérêt commun de type professionnel social ou humanitaire, sportif ou de loisirs (...). Depuis plus de dix ans, notre mérite aura peut-être été de relier ces groupes, de créer un mouvement de mise en relation de sociabilité. Notre association est devenue lieu de rencontre et d'échanges, un lieu où nous prenons en compte les études sectorielles dans le but de définir une politique globale d'intervention sur la zone. Notre démarche est de faire apparaître l'interdépendance des faits : vous, dans les administrations, vous pouvez continuer à saucissonner la vie, vous seriez hérétiques au sens de notre propos* »⁸.

Autonomie et développement endogène

Comme le déclare l'Unesco, « *le développement ne peut plus être l'extension directe au monde entier des connaissances, modes de pensée, modes de vie ou expériences propres à une seule région du globe ; il faut mettre chaque développement local en relation avec ses valeurs et sa culture propres* ». Le transfert dans les pays en développement du stock de connaissances des pays industrialisés peut même ralentir « *le progrès général des connaissances en privant l'imagination inventive de tout accès à des sources plus variées que celles ayant nourri le système actuel* »⁹.

Au niveau local, le même problème se pose : se libérer, et comment, du « modèle dominant ». Paris a exporté son modèle parisien par la décentralisation et l'aménagement du territoire, qui s'est borné longtemps à un développement de type « exogène », posé sur un territoire local sans lien avec l'environnement d'accueil. Mais certains « greffons macro-économiques » ont mal « pris » sur le tissu local et les cas de « rejet de greffe » sont nombreux¹⁰.

⁷ *Revue Autrement*, « Le local dans tous ses Etats », février 1983.

⁸ Interview de Georges Vayre, réalisée par Florence Marot, in *Diagonal*.

⁹ *Op. cit.*

¹⁰ Voir à ce sujet comment ont « vieilli » les grandes opérations de décentralisation industrielle des années 65-70 ou le « ratage » exemplaire de l'implantation du pôle d'emploi de Roissy-en-France, in *Le développement économique local, l'exemple du Val d'Oise*, J. Lorthiois, Institut d'Etudes Politiques, octobre 1983.

Pour être réussi, un développement doit être spécifique, pensé et voulu de l'intérieur (« endogène ») et non inspiré d'un modèle « standard ». D'une certaine façon une bonne politique de développement local serait « intransposable » ailleurs. Le succès de la « Silicon Valley » vient justement de ce qu'il n'en existe qu'une... et la multiplication de ce modèle causerait sans doute sa mort.

Cette nouvelle approche suppose donc des savoir-faire infiniment plus complexes, puisqu'ils sont, à chaque fois, entièrement à « réinventer » en fonction des caractéristiques du terrain. Adieu les « recettes » transposées du « National ». L'expérimentation est alors de règle, entraînant de profondes modifications, non seulement dans les méthodes de travail, mais dans les comportements. L'objectif du « local » étant de s'éloigner le plus possible du « prêt-à-porter » (qui va à tout le monde, c'est-à-dire à personne) pour accéder au « sur-mesure », l'image de référence idéale serait alors le savoir-faire du chausseur de Cendrillon, qui a réussi une petite pantoufle de vair si unique, qu'elle ne peut convenir à personne d'autre...

Cette spécificité, seuls les habitants du « terrain », peuvent la détecter et la valoriser. Les « pays », *« ce n'est pas de l'extérieur qu'on les organise ou qu'on leur donne vie. C'est d'eux-mêmes qu'ils tirent leur dynamique au prix d'un processus essais-erreurs. De cette dynamique, pourrait naître un système d'organisation sociale entièrement nouveau... »*¹¹.

La prise en compte du « temps »

Le Développement est un processus, toujours en devenir. Il suppose une histoire, une progression, comme pour faire pousser un arbre, ou élever un enfant : *« Le développement local est un mouvement, et non une réalité accomplie.*

*À partir de la première impulsion, le mouvement peut s'amplifier, mettre en jeu au fil du temps, un nombre croissant d'acteurs locaux, prendre progressivement en compte toutes les facettes du problème »*¹².

Le travail de l'agent de développement réclame donc une singulière patience. Souvent, il faudra des années pour que les résultats de certaines actions « sortent de terre » : « Imagine-t-on un bébé de 1,80 m et de 70 kg ? » s'écriait dans une assemblée de l'OCDE le maire de Bradford (Royaume-Uni), évoquant l'expérience de reconversion économique de sa municipalité, jadis prospère cité du textile...

On est loin des actions à bénéfice immédiat, s'inscrivant dans des échéances électorales à court terme. À la journaliste qui lui demandait de dresser un « bilan » de son action, l'élu de Fenouillède évoqué tout à l'heure lançait cette réplique : *« Il faut vingt ans pour voir les résultats, pour que les gens y croient (...). Vous me gênez quand vous me demandez un bilan. Ça ne veut rien dire.*

¹¹ M.E. Chassagne, *op. cit.*

¹² Bernard Fontalirand, *op. cit.*

C'est davantage au niveau des mentalités que ça se passe qu'au niveau de ce qui est réalisé. Si demain la petite manufacture de cartonnages se casse la figure, ce n'est pas pour autant un échec parce qu'il y aura en place des installations... qui pourront servir à autre chose. Il faudra avoir de nouvelles idées, il faut toujours avoir de nouvelles idées ».

« Développer » suppose donc aussi une rare capacité d'anticipation. On dit souvent que les formations d'avenir sont celles qui développent l'aptitude au changement. Il y va, semble-t-il, des territoires comme des hommes, les meilleures chances de réussite sont liées à leurs facultés d'évolution, à leur capacité à intégrer le temps : *« Le maître mot de l'avenir devient adaptabilité ; et le problème principal, la résistance au changement. (...) La solution face à l'avenir ? Une aventure, à gérer comme telle, avec imagination »*¹³.

Le rôle prépondérant de l'homme

Faire du développement est une démarche « humaniste ». En témoigne la déclaration de l'Unesco sur l'éducation en 1968 : *« Un processus de développement centré sur l'homme ne peut être qu'un processus ouvert (...). La planification devrait être souple et constamment sujette à révision et l'on doit accorder une attention profonde à l'évolution des attitudes et des motivations au sein des différents groupes sociaux (...). Le développement doit être non seulement celui des richesses, mais aussi celui de l'homme même, en vue d'un mode d'existence plus éclairé, plus libre et plus responsable »*¹⁴.

De même, dans les discours sur le développement local, on voit apparaître de plus en plus fréquemment, à côté d'évocations purement techniques, économiques, du type « marchés » ou « produits » la notion de plus en plus fréquente des « ressources humaines ». Tout un vocabulaire, un « imaginaire » se constitue, centré autour de l'« humain », du « vivant ». On valorise l'esprit et l'« entrepreneur », on parle d'« acteurs » du développement : *« Avec le territoire repère d'identité et l'économie source de développement, l'humain est le troisième élément sur lequel repose l'espoir d'un renouveau local. Pour certains même, l'utilisation de ressources humaines sera prépondérante. Le développement local n'existe que parce qu'il est porté par des gens. Il est l'œuvre de quelques mordus qui ont une volonté d'agir »*¹⁵.

Ou encore : *« Il faut dès maintenant soutenir toutes les formes d'innovations propres à consolider, revivifier le tissu économique, social et culturel du pays. Cette mobilisation s'effectuera à partir des ressources sociales existantes, c'est-à-dire le*

¹³ Philippe Cohen, « Stratégies anti-crise pour l'avenir de nos enfants », in *Le Monde de l'Education*, janvier 1985.

¹⁴ UNESCO, Conférence internationale sur la planification de l'Education.

¹⁵ Francis Lacroix, « Développement économique local, solidarités à l'essai », *Revue Diagonal*, décembre 1983.

*patrimoine et le savoir-faire des hommes. De ce point de vue, la culture, au sens large, apparaîtra comme moteur du développement »*¹⁶.

Le « culturel », moteur du développement

Dans cette lame de fond de « recomposition du tissu économique et social »¹⁷, portée par des hommes mobilisés autour d'un projet commun, rien d'étonnant en effet que la culture soit appelée à jouer un rôle éminent. Souvent d'ailleurs, elle a servi d'angle d'entrée à l'élaboration d'un processus de développement local.

L'action culturelle initialisant une démarche de développement, tel est, par exemple, le cas vécu par notre élu du Fenouillède : *« On est parti d'une idée culturelle. La culture... C'est un mot qui, en général, désigne un ensemble de connaissances sur les lettres, les arts, la philosophie. Mais c'est aussi, un ensemble de comportements, de façons de travailler, de se détendre, de penser. Ainsi, depuis 1973, pour nous la culture a été notre moteur (...). Nous avons organisé des spectacles, audiovisuel, son et lumière, pour faire sortir les gens de chez eux. Ça nous a permis d'engager les premiers balbutiements pour des contacts, des rencontres... »*

À l'évidence, une forte « identité » locale, un sentiment d'« appartenance » à un territoire créent les conditions d'une mobilisation des ressources d'une communauté, font naître un « espace de solidarité ». La cohésion culturelle bretonne, par exemple, s'appuyant sur une forte densité de villages, des réseaux associatifs nombreux, a permis toute une démarche de « rassemblement ». À l'inverse, un territoire comme l'Ile de France, fait de populations transplantées et disparates, sans histoire commune¹⁸, explique pourquoi cette région, à l'ombre d'un « macro-économique » omniprésent, est restée très à l'écart du mouvement de développement local...

Aussi, toutes les recherches sur l'histoire locale, les traditions artisanales, le patrimoine architectural, loin de représenter du « folklore », constituent un ciment précieux de renforcement d'une conscience collective : *« À Bourbon-Lancy en Bourgogne, on crée un écomusée avec photos, texte et instruments anciens pour reconstituer la vie économique, sociale et culturelle du pays. (...) En Beaufortin, on crée un journal, on entreprend des voyages en groupe à l'étranger pour mieux définir sa propre identité. Ensuite se créent des commissions qui étudient les diverses possibilités de la Région, analysent les moyens de conforter les activités économiques en difficulté et d'en créer de nouvelles... »*¹⁹.

¹⁶ R.M. Doueb, président de l'Institut de valorisation des économies locales, in « Promotion de l'emploi et initiatives locales », revue française des Affaires sociales, juillet-septembre 1984.

¹⁷ Alain de Romefort, directeur de cabinet du secrétaire d'Etat à l'économie sociale.

Sans aucun doute, cette démarche peut stimuler l'imagination, à condition qu'elle ne se transforme pas en un repli frileux sur le passé, en attitude défensive, mais qu'elle soit l'occasion de repérer des « permanences » pouvant impulser de nouvelles dynamiques...

Par l'« ouverture » qu'elles représentent, par la stimulation de la créativité, les activités socio-culturelles sont un bon engrais pour susciter l'imagination.

Elles peuvent être à l'origine de la construction de tout un « imaginaire » permettant d'introduire un processus de développement... Car la notion de « pays », c'est d'abord « dans les tripes », comme le dit M.E. Chassagne : « *Un pays c'est un mélange explosif de réalité vécue, de rationalité et d'émotions. Il n'y a pas de honte à le dire : le pays a une âme. Et s'il a une âme, ce n'est pas parce qu'il a des animateurs, c'est parce qu'il est aimé. Le pays est chargé d'espoirs, de joies, d'élans, et aussi de peur. Le pays, c'est aussi du plaisir (...). C'est le bien manger, la fête, la rencontre, l'échange* »²⁰.

Mais il y a plus. Si la culture peut impulser le développement local, elle est aussi un préalable indispensable à la constitution de nouveaux « modèles » de développement économique.

La culture, condition du développement

Force est de constater aujourd'hui que la culture du « local » représente plus une somme d'expérimentations qu'un véritable « savoir ». Nous sommes en présence d'un grand nombre de pièces de puzzle, mais ces savoirs juxtaposés ne constituent pas une image... C'est donc toute une science qu'il s'agit de constituer... La macro-économie a eu ses théoriciens, la micro-économie attend les siens...

Il y a aujourd'hui carence de modèles micro-économiques pertinents. Nous sommes en la matière, dans la même situation que les psychologues français avant la découverte des mécanismes de la psychologie de l'enfant... On croyait que celui-ci était un homme en réduction... Il a fallu les recherches de la science pour montrer que l'enfant fonctionnait selon un système qui lui était propre. Et dont il a fallu découvrir les lois²¹.

18 Il n'y a même pas de « nom » pour désigner les habitants d'Ile-de-France... On dit « les parisiens », ce qui en dit long sur l'hégémonie du « macro-économique » dans cette région... Pourtant, ceux-ci ne représentent plus aujourd'hui que 20 % de la population régionale...

19 Jacqueline Mengin, « La culture, pas le folklore ! » in *Le local dans tous ses Etats*, op. cit.

20 *Op.cit.*

21 J. Lorthiois, « Les élus marchent-ils sur les mains ? », *POUR* n° 100.

De même, les acteurs du développement local ne sont pas assez affranchis des « modèles macro-économiques en réduction » ... Imaginerait-on de faire une adduction d'eau sur un planisphère ? Ou d'élaborer un plan de bataille avec une carte au 1/5 millionième ? Le local cache ses clefs de compréhension. Et il n'est pas rare de trouver côte à côte des industries locales en plein déclin, pourtant situées sur des marchés internationaux porteurs, et des entreprises florissantes dans des branches en crise.

Le « local » s'affirme bien comme un monde spécifique, un « système » différent. Pour passer à la vitesse supérieure et ne pas rester cantonné dans certaines régions ou certains créneaux marginaux, il est indispensable de comprendre les mécanismes qui l'animent...

Comme le disait Jean Gatel, Secrétaire d'Etat à l'Economie sociale, « *en résistance à la crise, les individus et les groupes regardent tout autour d'eux ce qui peut être susceptible d'une valorisation, d'une création (...). Cette mutation n'est pas seulement économique, elle est également psychologique et culturelle, on ne le dira jamais assez (...). Nous assistons à un changement du monde qui nécessite une nouvelle représentation, un nouveau modèle culturel* »²².

Aujourd'hui, deux modèles économiques s'affrontent. L'un résulte d'une vision pyramidale, hiérarchique et cloisonnée de la société. L'autre emprunte son imaginaire à la biologie et revalorise les phénomènes de réseaux et d'interaction.

Ainsi la généralisation du développement local réclame une véritable « révolution culturelle ». Et notamment de passer de la notion d'« assistance » – dans l'attente de la manne de l'Etat – à celle de « prise en charge », de « prise de risque », si l'on ne veut pas rentrer dans le 3^e millénaire à reculons.

²² Allocution prononcée au CNERP, 1984.