Forum des Territoire – 26-27 janvier 2006 – Bordeaux
Colloque international organisé par Pays et Quartiers d'Aquitaine

Décentralisation et Europe
Les sentiers de dépendance du développement local

Alain Faure, chercheur CNRS à Sciences Po Grenoble

Paru in *Forum des territoires*, PQA, collection Horizons Aquitaines, été 2006, p. 165-173

Depuis quelques années, la France traverse une période agitée de tensions sociales qui s'exacerbent en réaction à des réformes, et notamment à celles qui proposent des transformations « libérales » impulsées à partir de l'échelon local et de l'échelon européen. Les milieux du développement local ne sont pas en reste pour juger sévèrement ces évolutions qui donnent à la décentralisation et à l'Union européenne des responsabilités trop fortes en matière de régulation politique. La position peut paraître paradoxale de prime abord quand on connaît la sociologie des professionnels et des militants qui s'investissent dans le développement social urbain et dans le développement rural. Il y a en effet dans ces deux univers un terreau plutôt volontariste et réformiste, défendant comme une idée partagée le principe d'ouverture à de nouveaux modes d'articulation entre l'action publique et les initiatives privées, l'autonomie et les valeurs universelles, le local et le global…

Pour tenter d'éclairer ce paradoxe, il faut sans doute revenir sur les valeurs qui conditionnent et qui orientent les façons de penser et les façons de faire des professionnels du développement local. La notion anglosaxonne de *sentier de dépendance* peut ici s'avérer utile. Elle a été proposée à l'origine par des économistes pour tenter d'expliquer pourquoi des firmes s'acharnaient à ne pas adopter les *bonnes solutions* dans certains contextes pourtant favorables au développement économique. Les chercheurs ont alors montré que la stabilité de ces entreprises provenait du refus de leurs membres de reprendre à zéro les apprentissages dès lors que des turbulences survenaient, comme si chaque communauté professionnelle préférait avant tout être en phase avec les schémas de pensée intimement liés à l'histoire de ses institutions. Elargie à la sociologie politique, cette grille d'analyse permet d'observer comment des secteurs d'activités et des administrations défendent sur le long terme un *design institutionnel* ancien qui fixe (et fige) les règles en matière de performance économique et politique. Le *sentier de dépendance* caractérise le langage commun, les rites et les normes qui pèsent à la fois sur les membres d'une communauté et sur ses ambitions collectives, arrimant en quelque sorte l'épaisseur sociale de chaque milieu institutionnel au temps long de son histoire et de ses principaux événements fondateurs.

Pour décoder la *tribu* des agents de développement local et pour situer leur place dans les *tournois* d'action publique, la notion de *path dependence* est utile parce qu'elle éclaire deux énigmes qui méritent une attention particulière : l'exemplarité jamais mise en avant des *bonnes pratiques* de développement local initiées grâce à l'Union européenne, et la discrétion des agents de développement dans l'écriture des nouvelles pages de la décentralisation. Les notions d'épaisseur sociale, de temps long, de langage commun, de tribu et de tournois nous éloignent certes des référents de métiers du développement local, ces critères de professionnalité basés sur des compétences techniques et sur des savoirs experts. Mais ils ont l'avantage de mettre en lumière les fondations symboliques de l'agir

politique, établissant une corrélation étroite entre la capacité d'une communauté à innover et les stigmates de sa mémoire collective. L'Europe et les collectivités locales constituent des catalyseurs intéressants des blocages et des défis qu'affrontent les développeurs locaux, et au-delà la société française dans son ensemble pour renouveler ses grands récits sur l'intérêt général.

L'Europe, entre bonnes pratiques et libéralisme débridé

Pourquoi donc les mondes militants et professionnels du développement local ont-ils assez majoritairement voté « non » au référendum sur le traité de constitution européenne en mai 2005 ? En milieu rural, la doctrine des réseaux Leader concentre pourtant l'essentiel de ses messages sur les vertus et mérites de l'esprit d'initiative, la flexibilité, la transversalité, les décloisonnements, l'approche globale et la logique de projet, la gouvernance, l'expérimentation, les péréquations régionales… En milieu urbain, les mêmes antiennes sont déclinées avec vigueur pour lutter contre les disparités sociales et les ségrégations spatiales qui touchent toutes les grandes villes européennes. Quel est donc ce curieux retournement de valeurs qui transforme les leitmotivs vertueux portés par l'ingénierie du développement local en de dangereux mots d'ordre libéraux dès lors que les institutions européennes s'en saisissent sur le plan politique ?

L'énigme recèle naturellement une multitude d'équations partielles –et partiales- liées aux représentations contrastées que l'union européenne projette en matière de solidarité et de cohésion sociale. Osons l'hypothèse que pour la tribu française des agents de développement, ce débat révèle un *sentier* en particulier : la dépendance à l'Etat providence et à ses régulations techniques. Quelle que soit la filière de formation des agents de développement, on retrouve la croyance forte dans une certaine idée de l'action publique qui combine la raison et l'efficacité qui relie l'énoncé de solutions à la rationalisation des problèmes à l'échelon national. Pour des générations de professionnels, la France reste en effet perçue comme le « bon » niveau de construction des diagnostics, le lieu privilégié et raisonné de mise en tension entre les enjeux techniques et les priorités politiques. Cette représentation du bien commun vient de loin, elle trouve ses racines dans les années 60 et 70 avec les PAR, la DATAR, les GAM, le « vivre et travailler au pays » aussi… Il s'agit d'une vision du monde qui procède d'une alchimie subtile associant un idéal militant à une pensée techno, l'émancipation sociale à la modernité républicaine, l'autonomie à la planification… Dans les années 90, ces fondations technico-providentielles ont pesé fortement sur l'orientation professionnelle des travailleurs sociaux en milieu urbain comme sur l'engagement des animateurs de pays en milieu rural. Les premiers se sont investis dans la politique de la ville avec la certitude que les ministères étaient en capacité de produire un cadre d'action cohérent et concerté. Les seconds ont adhéré aux « projets de territoire » et aux politiques de développement durable avec la conviction que le maillage des « pays » et la transversalité sectorielle étaient les nouveaux sésames du développement rural. Cette perception innerve toujours en profondeur les différents milieux professionnels du développement local, de l'agriculture à l'écologie, de la culture au socioculturel, de l'action sociale à la formation professionnelle.

Dans un premier temps, les programmes européens des fonds structurels ne remettent pas en cause l'ordre des choses car les innovations restent perçues comme relevant du registre de la technique et du réseau professionnel. Les programmes *Leader* ou *Pic Urban* par exemple ne perturbent pas vraiment l'entendement technico-rationnel qu'ont les agents de développement de leur mission. En revanche, à l'occasion du référendum, l'idée européenne entre soudain en dissonance et en incompatibilité avec les valeurs de la tribu. La constitution européenne officialise en quelque sorte une nouvelle relation entre le technique et le politique. Dans leur esprit, cette relation menace d'instrumentaliser des expérimentations vertueuses en de dangereuses dérives libérales, de limiter les bonnes pratiques à d'incertaines stratégies de dérégulation. L'explication par la *dépendance aux chemins précédemment empruntés* est précieuse. Elle montre que la tribu s'interdit d'énoncer

l'exemplarité autrement qu'insérée dans des systèmes de croyances stabilisés et balisés à l'aune d'une longue histoire militante, professionnelle et nationale, cette fameuse *exception française* qui innerve notre agir politique.

Décentralisation, grands récits et tournois d'action publique

La deuxième énigme concerne la distance critique souvent affichée par les professionnels du développement local vis-à-vis des pouvoirs locaux, du système des *notables* et de leurs pratiques perçues comme clientélistes et archaïques, en décalage avec l'innovation et l'esprit d'initiative qui caractérisent la doctrine militante. Cette appréhension commune mérite un bref retour sur ce qui fait la légitimité des mandats locaux. L'ethnologie politique permet de souligner une évidence souvent oubliée : les élections locales, surtout en milieu rural, fonctionnent comme un filtre pour désigner des *éligibles* au sens anthropologique du terme, c'est-à-dire des personnalités potentiellement susceptibles d'incarner les valeurs d'une communauté d'individus. Ce trait symbolique est d'importance : l'éligible n'a de chance d'être élu que parce qu'il possède un certain nombre de caractéristiques familiales, socio-économiques et culturelles qui sont en phase avec une histoire territoriale. Le maire et le conseiller général incarnent une conception particulière du lien entre la société locale et ses administrations, lien différencié d'une région à l'autre, parfois même d'un village à l'autre. Dans ce contexte, les notions de « pays », d'intercommunalité et de « territoire de projet » ont bien peu de chances de coïncider avec la symbolique élective sortie des urnes. Le décalage est plus criant encore en milieu urbain dans la mesure où les frontières municipales, cantonales et intercommunales sont très éloignées des espaces fonctionnels du quartier et des zones « sensibles » ou « prioritaires ». Les incompréhensions se multiplient depuis vingt ans, en milieu rural comme en milieu urbain, chaque fois qu'il faut faire le lien entre les territoires d'éligibilité et le maquis des procédures territorialisées impulsées par les régions, les ministères et l'Union européenne.

Depuis une dizaine d'années, un double changement d'échelles s'opère avec la décentralisation qui complique encore un peu plus le malentendu entre l'espace vécu du développement local et le territoire politique des collectivités locales. D'une part, les négociations sur la mise en œuvre des politiques publiques désertent les sphères déconcentrées de l'Etat (préfecture, DDE, DDA, DDJS, DRAC…) pour investir des scènes spécialisées émergentes organisées à l'initiative des administrations des communautés de communes ou d'agglomération, des Départements et des Régions. D'autre part, les discours politiques qui argumentent la défense du service public à l'échelon local (que ces discours soient consensuels ou spécialisés) sont supplantés par de véritables *récits territoriaux* portés par quelques élus situés aux commandes des intercommunalités. Ces récits sont des histoires causales qui placent le présent dans une série cohérente d'événements locaux, avec un aspect émotionnel, une tension dramatique, qui font référence aux valeurs du territoire. Ces deux mouvements sont en passe de modifier de façon substantielle les modalités de l'incarnation politique. Les communautés de communes et d'agglomération affirment leur légitimité sur leur capacité à construire un discours cohérent sur des symboles et sur une identité qui entrent en écho avec une mythologie *communautaire*, alors que leur médiation s'appuyait jusqu'alors volontiers sur des créneaux de politiques publiques (l'agriculture, l'industrie, le tourisme, l'environnement…). Pour les leaders politiques locaux, on passe ainsi d'une légitimité indicible (les caractéristiques propres à chaque éligible) et ciblée (la défense de groupes d'intérêts) à une médiatisation officielle (la promotion de l'identité territoriale) et généraliste (c'est-à-dire axée sur la cohésion sociale et l'écoute des usagers).

La tribu des agents de développement local traverse cette évolution en position inconfortable pour deux raisons au moins. D'une part, les nouveaux *tournois d'action publique* sont instables et adossés à une temporalité incertaine. Ils mobilisent beaucoup d'acteurs au rang desquels les cadres des collectivités locales occupent une place croissante de médiation. Les hauts fonctionnaires, membres de cabinets et autres experts attitrés

évaluent les demandes des professionnels du développement local à l'aune d'arbitrages à la fois stratégiques et concurrentiels, à partir de critères qui ne sont pas nécessairement réceptifs aux référentiels de métiers du développement local. D'autre part, les *récits* intercommunaux sur le bien commun correspondent rarement aux espaces fonctionnels sur lesquels sont engagés les contrats et autres chartes de territoires. La période marque donc un retour du politique qui mobilise à l'échelon intercommunal à la fois les valeurs de chaque histoire locale et de nouveaux repères de management public. Les professionnels du développement local sont placés devant un vrai défi : franchir cette période de transition, prendre leur part de responsabilité dans les recompositions en cours. Le défi est d'autant plus vaste que la période préfigure sans doute en France les prémisses d'un système politique dans lequel les Régions, les Départements et les métropoles (et peut-être demain les « communautés de pays ») devront assumer, comme dans les systèmes fédéralistes, une souveraineté politique pleine et entière. Les idéaux du développement territorial seront placés au cœur des controverses sur les articulations avec les niveaux national et européen, obligeant la société française, dans chacun de ses secteurs d'activités, à travailler sur les sentiers de dépendance qui font à la fois sa richesse et son inertie.