Le développement local des zones fragiles

Réflexion sur les expériences en cours de réalisation dans la montagne lombarde

Francesca Governa

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rga/541>

DOI : 10.4000/rga.541

ISSN : 1760-7426

Cet article est une traduction de :

Local development in fragile areas - URL : <https://journals.openedition.org/rga/547> [en]

Éditeur :

Association pour la diffusion de la recherche alpine, UGA Éditions/Université Grenoble Alpes

Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2008

Pagination : 27-40

ISBN : 978-2-200-92502-4

ISSN : 0035-1121

Référence électronique

Francesca Governa, « Le développement local des zones fragiles », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], 96-3 | 2008, mis en ligne le 04 mars 2009, consulté le 08 décembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rga/541> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rga.541>

Ce document a été généré automatiquement le 8 décembre 2022.

Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Le développement local des zones fragiles

Réflexion sur les expériences en cours de réalisation dans la montagne lombarde

Francesca Governa

NOTE DE L'ÉDITEUR

Traduction : Accent Mondial

- 1 Au cours du débat international concernant la promotion du développement, certains mots clés se sont affirmés ces vingt dernières années. L'approche bottom-up, le recentrage sur le territoire, la conception multidimensionnelle, intégrée et intersectorielle des politiques, la négociation entre les acteurs et la contractualisation formelle des divers intérêts présents. Ces mots clés sont condensés dans l'expression « développement local », une expression kaléidoscopique étant donné qu'elle regroupe une variété considérable de positions culturelles, scientifiques et politiques, une diversité, souvent contradictoire, de références théoriques et méthodologiques, une multiplicité de pratiques et d'expériences (Becattini et al., 2001). Si l'on considère la variété des pratiques et expériences regroupées sous l'expression "développement local", on en vient à se demander si cette expression ne cache pas les activités de promotion du développement les plus diverses, ou encore, les modalités d'action tout à fait traditionnelles des principaux acteurs politiques, économiques et sociaux, au point d'adapter le développement local aux visions néolibérales actuelles, ou tout au moins de le rendre hautement compatible avec celles-ci (Hadjimichalis, 2006). En somme, une expression, celle du développement local, qui, plutôt que de nous permettre de comprendre, nous amènerait à confondre les concepts de développement : un exemple classique de « fuzzy concept » (Markusen, 1999).
- 2 Il convient d'aborder ce problème en commençant par dévoiler le « côté obscur » des politiques de développement local, un côté qui, même lors de la reconstitution

d'expériences et d'études de cas, a souvent été maintenu dans l'ombre par l'accent un peu rhétorique mis sur les vertus et les bénéfices de la promotion du développement, à travers des pratiques et des actions locales. Cet article entend aller dans cette direction et, donc, pénétrer à l'intérieur des processus, et précisément des processus qui ont été mis en œuvre dans des environnements « fragiles », comme ceux de la montagne lombarde et, à en discuter les limites et les possibilités¹. À cet effet, nous prendrons en compte principalement les résultats d'une activité de recherche-action, coordonnée par l'IReR (l'Institut de Recherches Régional de la Région Lombardie), sur les programmes intégrés de développement local (PISL) pour les zones Objectif 2 de la région².

- 3 L'article est organisé comme suit. Tout d'abord, nous présenterons les caractéristiques des projets lombards de développement local et des zones d'application. Ensuite, nous discuterons des aspects plus problématiques des PISL lombards : est-il possible d'apprendre et d'avancer, en révélant le « côté obscur » des pratiques, souvent caché par l'emphase rhétorique des vertus et bénéfices de la promotion du développement à travers des actions locales. Je suis d'ailleurs convaincue que les problèmes évoqués ne concernent pas uniquement les PISL lombards, mais qu'ils renvoient plus généralement à la difficulté de faire suivre les déclarations de principe et les raisonnements théoriques plus ou moins convaincants par des méthodes cohérentes et par d'éventuelles stratégies d'action. En conséquence, dans les conclusions, nous reprendrons le raisonnement suivi en nous demandant si, et dans quelle mesure, les limites évoquées sont purement « pratiques » et si elles découlent, donc, de la difficulté de rendre des modèles et des théories opérationnels ou s'il s'agit aussi, et peut être surtout, de limites théoriques qui découlent de l'insuffisance conceptuelle et méthodologique des études sur le développement local.

Les programmes intégrés de développement local de la Région Lombardie

- 4 Dans le cadre de la période de programmation des fonds communautaires 2000-2006, la Région Lombardie a prévu un outil de programmation du développement local dénommé PISL (Programma Integrato di Sviluppo Locale = Programme Intégré de Développement Local) permettant de mettre en application le Document Unique de Programmation (DocUP) dans les zones du territoire régional Objectif 2 et dans les zones en phase transitoire (phasing out) (Région de Lombardie, 2004)³. Les PISL ont été ensuite régis par la loi régionale 2/2003 sur la programmation négociée de la Région et reconnus comme la procédure ordinaire de mise en œuvre des politiques de développement sur l'ensemble du territoire régional et pour la période suivante de programmation des fonds structurels (2007-2013).
- 5 Les PISL lombards, pour lesquels les ressources financières disponibles s'élèvent à 421 037 469 euros, représentent un objectif ambitieux de la politique de la Région de Lombardie : promouvoir un développement visant à garantir à la fois la compétitivité et la cohésion territoriale, dans le respect des principes de défense de l'environnement (Région Lombardie, 2004).
- 6 Les documents régionaux définissent les programmes intégrés de développement local comme l'expression des intentions des acteurs publics et privés locaux, qui doivent s'organiser afin de définir et mettre en œuvre une stratégie de développement commune pour le territoire où ils agissent. Cette stratégie s'articule autour de projets

qui interviennent à différents niveaux et avec des objectifs différents et particuliers, mais qui doivent être liés entre eux de façon cohérente. La conception et la rédaction d'un PISL est donc l'aboutissement de la négociation entre les principaux acteurs territoriaux : les collectivités locales (les communes, les communautés de montagne, les unions de communes), les entreprises, les partenaires sociaux, les « autonomies fonctionnelles » (Chambre de Commerce, agences de développement, etc.)⁴. Le règlement régional fixe les contenus des propositions qui doivent indiquer obligatoirement, sous peine de se voir refuser tout financement, le « territoire de projet », c'est-à-dire la zone concernée par le PISL ; les acteurs publics et privés qui ont oeuvré, ainsi que les formes et les modalités du partenariat public/public et public/privé ; la situation socio-économique et environnementale de la zone, également en utilisant l'outil d'analyse SWOT (points forts, faiblesses, opportunités, menaces) ; l'idée directrice, la stratégie, les objectifs généraux et spécifiques du projet de développement ; les résultats attendus ; les fiches des différentes interventions ; le plan financier prévisionnel et le coût total de chaque intervention ; l'évaluation de la durabilité environnementale des initiatives. La Région vérifie la conformité des propositions de PISL avec les indications du règlement et les politiques régionales, évalue la possibilité de financement et « accompagne » les territoires locaux vers la réalisation des stratégies de développement prévues.

- 7 Le PISL est donc un programme complexe et ambitieux, qui requiert, du moins dans ses intentions, un grand activisme au niveau local, conçu comme un cadre privilégié de mise au point, en fonction de la capacité – supposée ou réelle – de ce niveau à élaborer des projets et des stratégies. Dans tous les cas, le niveau régional aussi est appelé à jouer un rôle inédit : il devrait en effet intervenir comme un network manager, selon la définition des spécialistes en gouvernance territoriale (par exemple, Pierre, 2000), c'est-à-dire comme un acteur qui stimule la construction de relations non hiérarchiques entre les personnes, valorise la capacité d'auto-organisation des systèmes locaux, anime et accompagne les différentes formes d'actions qui naissent de l'interaction sociale. Les contenus (notamment l'importance accordée au développement local et à la valorisation des spécificités territoriales), les exigences du règlement régional (en particulier la mise en œuvre d'un réseau de partenaires et l'attention portée à une abondante participation des acteurs locaux) et les procédures engagées afin d'obtenir les financements (une sorte de pratique « modérée » d'appel à la concurrence), rendent de toute façon les PISL tout à fait semblables aux autres programmes qui, au cours des 15 dernières années, ont peuplé le panorama italien des politiques de promotion du développement territorial ; ils répondent également aux incitations européennes à l'intégration et à la territorialisation des politiques et des interventions (Governa, Salone, 2004)⁵.
- 8 32 PISL ont été présentés. Ils impliquent 324 des 1546 communes lombardes (environ 21 % de la totalité) et 865 897 habitants (environ 9,1 % de la population totale) (fig. 1). Presque 93 % des communes appartenant à des zones concernées par l'Objectif 2 ou le phasing out sont impliquées dans un PISL. La plupart des PISL sont promus par des communes (14) ou des communautés de montagne (12). Les dimensions des « territoires de projet » sont extrêmement variables, du point de vue du nombre de communes concernées (bien que la majorité des PISL concernent 5 à 9 communes), ainsi que du nombre d'habitants intéressés (bien que la majorité des PISL concernent moins de 20 000 habitants et que ceux concernant moins de 10 000 habitants soient également nombreux). En revanche, les stratégies de développement prévues sont très peu

différenciées. Il n'est pas simple de déchiffrer le caractère générique des programmes présentés à la Région. Cependant, l'objectif premier de nombreuses stratégies de développement des PISL lombards est sans aucun doute le tourisme, qui est décliné principalement en termes de tourisme durable ; ceci est lié aux incitations régionales à privilégier l'expérimentation d'approches de développement en « rupture » par rapport à la tradition industrielle et productive de l'économie de la Région⁹.

Figure 1. Les PISL en Lombardie

Source : <http://sviluppolocale.formez.it/centronord/lombardia.html>

L'Objectif 2 en Lombardie : les zones « fragiles » d'une région « forte »

- 9 La Lombardie, d'une superficie de 2386 km², a une population de 9 393 062 habitants et comprend 1546 communes, dont 542 sont classées par l'ISTAT (Institut National de Statistiques) comme des communes de montagne, pour une superficie de 1 032 322 km² et une population totale de 1 246 326 habitants (ISTAT, 2005). Dans le contexte lombard, la présence de la montagne (en terme de surface territoriale, de nombre de communes et d'habitants) est significative par rapport à la situation du Piémont, par exemple, qui, en termes de surface et de nombre de communes classées comme montagnardes présente des valeurs semblables à celles de la Lombardie (1 316 592 km² sur une superficie totale de 2 540 246 km² et 530 communes de montagne sur un total de 1206), mais où le nombre d'habitants est globalement inférieur (673 631 habitants sur une population régionale de 4 270 215 habitants) (ISTAT, 2005).
- 10 En Lombardie, les communes éligibles aux financements de l'Objectif 2 et du phasing out sont, au total, 349 (22,6 % des communes lombardes) : 243 dans les zones d'Objectif

2 (environ 15 % du total) et 106 dans les zones de soutien transitoire, pour un total d'environ 1 million d'habitants (11,4 % de la population de la Région) et, environ, 20 % de la superficie du territoire régional (Région Lombardie, 2004). Il s'agit de pourcentages bas comme en témoigne le pourcentage de la population régionale de la zone éligible aux financements de l'Objectif 2 et du phasing out, qui, dans le Piémont, est de 59 % ; ils reflètent l'image de la Lombardie, région riche et compétitive aussi bien au niveau national qu'europpéen. Les zones d'Objectif 2 définissent donc, en Lombardie, une géographie de zones « fragiles », bien que d'une fragilité relative, dans une région « forte ».

- 11 En Lombardie, les communes éligibles aux financements liés aux PISL lombards, c'est-à-dire les communes de l'Objectif 2 et les communes du phasing out, appartiennent à des territoires anciennement industrialisés, qui connaissent d'intenses processus de désindustrialisation et de tertiarisation de l'économie, et à des territoires ruraux et montagnards en déclin. A l'exception d'un groupe de communes situées entre le Tessin et l'Olonne et, donc, dans des zones centrales du point de vue économique et géographique, mais touchées par de profonds processus de déclin de l'activité industrielle traditionnelle, les zones de l'Objectif 2 de la Lombardie se situent dans des zones géographiques localisées à la périphérie du territoire régional. L'Oltrepo Pavese, la basse plaine de Mantoue, certaines régions côtières des lacs Majeur, de Côme et de Garde, et leurs arrière-pays, certaines régions de fond de vallée de la face préalpine, certaines vallées alpines (fig. 2).

Figure 2. Les zones d'Objectif 2 de la Lombardie (2000-2006)

Source : <http://www.obiettivo2.regione.lombardia.it>

- 12 Il s'agit, dans l'ensemble, de petites et très petites communes (44 % d'entre elles comptent moins de 1000 habitants), situées sur des territoires « fragiles », marqués,

notamment dans les zones de montagne, par le vieillissement de la population et par le dépeuplement. Pour illustrer le problème démographique, prenons l'exemple de l'évolution de la population pendant la période de 1941-2001 dans les communes faisant partie de deux PISL typiquement montagnards, le PISL de l'Alta Val Camonica et le PISL des vallées Seriana Superiore et de Scalve. La diminution de la population des communes de ces vallées alpines (- 22 % dans les communes de l'Alta Val Canonica et - 16,7 % dans les communes des Vallées Seriana Superiore et de Scalve) est d'autant plus évidente si on la compare avec la nette augmentation de la population lombarde dans la période considérée (+ 54,7 %). De plus, le phénomène du dépeuplement concerne plus intensément les communes les plus enclavées ou exclues des processus de développement touristique : par exemple, Vione dans l'Alta Val Canonica, enregistre une diminution de la population de 47,7 % ; Azzone, dans le Val di Scalve, de 39,4%. Le phénomène de vieillissement de la population s'ajoute à celui du dépeuplement. L'indice de vieillesse 2001 des communes de l'Alta Val Canonica et de la vallée de Scalve est nettement supérieur à celui de l'ensemble de la population régionale (138,07), avec un maximum de 289,71 à Vione, c'est-à-dire précisément dans la commune où la diminution de la population a été la plus importante. Seule une partie des communes de montagne de l'Objectif 2 s'inscrivent dans les périmètres de l'excellence touristique lombarde, tandis que la plupart sont situées dans des zones économiquement faibles. En réalité, dans ces zones, les indicateurs économiques n'indiquent pas des conditions aiguës de privation et de pauvreté, mais plutôt une situation d'impasse. En effet, les taux d'emploi et de chômage des communes de l'Alta Val Canonica et des Vallées Seriana Superiore et de Scalve mettent en évidence des situations économiques similaires, sinon meilleures, à celles du contexte régional. Par exemple, face à un taux de chômage régional de 11,58 %, les communes de l'Alta Val Canonica présentent une valeur qui varie entre 2,97 % à Monno et 11,36 % à Incudine⁷.

- 13 Les communes de l'Objectif 2 lombard peuvent donc être considérées comme des territoires « dormants », où la baisse démographique s'accompagne de la présence d'une population âgée presque repliée sur elle-même, n'exprimant pas de réelle volonté de changement. La faible « projectualité » des personnes du privé s'ajoute à la difficulté des organismes publics de créer des réseaux, à la faible propension à la coopération interinstitutionnelle. Même dans un territoire fragmenté au niveau institutionnel, comme la Lombardie, où de nombreuses communes de montagne se heurtent aux « faiblesses » liées à leur petite taille (faibles structures organisationnelles, institutionnelles et techniques, peu de ressources financières et compétences limitées), les administrations communales semblent poursuivre des stratégies le plus souvent individuelles. La faible propension à construire des relations horizontales entre communes persiste aussi lorsque celles-ci sont regroupées en communautés de montagne, lesquelles, bien qu'elles jouent un rôle important dans le cadre institutionnel fragmenté de la montagne lombarde, souffrent elles aussi d'une sous-dotation générale (en personnel, en ressources financières, ...) et d'une tendance à l'immobilisme, également en rapport avec l'incertitude sur leur avenir institutionnel. Les relations verticales entre les communes et les provinces et entre les communes et la région ne sont pas moins problématiques : les organismes superviseurs sont en effet souvent perçus comme des institutions éloignées des problèmes des zones fragiles, uniquement préoccupés à soutenir la compétitivité du « cœur » de la région, qu'il se situe dans la plaine du Varesotto ou de la Brianza ou dans la métropole milanaise. La fragilité de la montagne lombarde apparaît donc complexe, aussi bien au niveau des

données socio-économiques (marginalité géographique, immobilisme économique, aphasie de la société, faiblesse des institutions, ...), qui ne coïncident pas toujours dans les mêmes zones, qu'au niveau de ses données spatiales. Cette fragilité se traduit en termes de marginalité, surtout dans la perception locale, alors qu'elle a une connotation différente, à l'échelle régionale ou macro-régionale, qui reflète principalement la difficulté de dialogue.

- 14 Derrière les PISL lombards se cache donc un enjeu : celui de promouvoir le développement local des zones fragiles d'une région forte, de valoriser les ressources endogènes de la montagne, de construire des réseaux de partenaires entre des acteurs fatigués et peu motivés, d'activer la « projectualité » d'une société à tendance aphasique. Il s'agit d'un enjeu ambitieux. Le processus d'élaboration et de gestion d'un PISL met le niveau local fortement « sous tension » en fournissant cependant des enseignements utiles du point de vue de la gouvernance des processus de développement territorial. Cette tension, et les difficultés liées à la programmation stratégique du développement (en termes de ressources, de compétences, de connaissances, etc.), peuvent, en effet, représenter une occasion extraordinaire d'apprendre à faire de nouvelles choses ou, également, d'apprendre de nouvelles façons de faire des choses traditionnelles.

Le développement local des « zones fragiles » de la montagne lombarde

Le territoire en tant que dimension stratégique du développement local

- 15 Le vaste débat international sur le développement local, sur la renaissance régionale, sur le rôle des facteurs non-économiques (comme les connaissances, le capital social, la confiance, la réciprocité) dans les processus du développement et sur leur territorialité, souligne l'importance du territoire dans le fait de favoriser ou non l'action locale dans le cadre des processus de promotion du développement⁸. Le recentrage sur le territoire est donc un fait acquis, du moins au plan théorique. La situation est très différente dans les politiques et dans les pratiques. Souvent, les politiques de promotion du développement visent des objectifs tout à fait étrangers au territoire dans lequel et sur lequel elles agissent. Dans les pratiques, la situation n'est pas meilleure : le territoire n'existe pas, et s'il existe, il est considéré d'une façon très réductive. Simple « support », écran neutre sur lequel projeter des projets et des interventions, réservoir de ressources à exploiter, indépendamment de toute évaluation des résultats (territoriaux, environnementaux, etc.) de cette exploitation ou encore, ensemble de valeurs indispensables que « l'expert » est en mesure d'identifier avant et en dehors de tout processus d'interaction sociale (les biens culturels à sauvegarder, par exemple). Il existe deux conceptions qui ont souvent recours aux pratiques locales (Rullani, 2005) : celle du territoire comme réservoir de ressources, selon une vision économique réductrice, et celle du territoire path dependent, qui reproduit une idée de territoire toujours égal à lui-même, sclérosé et immobile, dans un réductionnisme historique qui se prête, en réalité, à diverses manipulations de la mémoire collective comme en témoignent les nombreuses pratiques actuelles de marketing territorial.

Délimiter : le problème des frontières

- 16 L'individualisation et la délimitation du périmètre des territoires sur lesquels les programmes agissent, la définition des frontières de ce que l'on peut définir comme les territoires de projet est, en soi, un problème sans solution univoque (Vanier, 2002). Les délimitations possibles sont nombreuses, diverses, toutes ont des aspects positifs (la valorisation d'anciennes coutumes de coopération, par exemple) et négatifs (la non-reconnaissance des continuités imposées par la présence de réseaux écologiques, par exemple). Dans les PISL, comme dans d'autres programmes de développement local, ce problème est normalement résolu dans le difficile « équilibrage » de deux options différentes et, au moins, tendancielle alternatives.
- 17 La première option consiste à délimiter le territoire sur lequel élaborer le programme, sur la base du critère « homogénéité ». Cette option adopte une interprétation traditionnelle qui tient compte des caractéristiques géomorphologiques, de la tradition historique et des spécificités socio-économiques, même lorsque les problèmes, le potentiel de transformation et les acteurs concernent différentes zones. Cette idée d'homogénéité territoriale est discutable du point de vue théorique, puisqu'elle délimite un territoire sans acteurs avec une conception héritée, selon Lévy (1999) de la géographie vidalienne, dont le postulat est l'intégration de l'homme dans son environnement, à l'intérieur d'un ensemble ayant sa propre cohérence naturelle et donnée. Les sujets sociaux sont exclus de ce concept : ils ne sont pas vus comme des acteurs dotés d'intentionnalité et de rationalité propres, mais semblent le plus souvent agir selon des logiques déterminées par des structures environnementales, économiques ou historico-culturelles ou, à la limite, obéissant à des critères totalement abstraits d'optimisation du pouvoir ou du profit (Berdoulay et Entrikin, 1988). Mais c'est aussi une idée peu efficace du point de vue opérationnel, puisqu'on ne sait pas clairement quelle homogénéité (économique, physico-naturelle, culturelle, etc.) elle concerne. Penser à une homogénéité qui tienne compte de tous ces aspects en même temps, renvoie à une sorte de « mythe déterministe » où chaque aspect est, de façon naturelle et pour ainsi dire organique, lié aux autres.
- 18 La seconde option consiste à délimiter le périmètre du territoire de projet, à partir des intérêts des acteurs concernés, qu'il s'agisse des acteurs locaux ou nationaux, en respectant principalement les exigences de référence institutionnelle des acteurs publics et en raisonnant ainsi sur les niveaux de compétences plutôt que sur les problèmes et les opportunités des territoires. Cela conduit à valoriser des comportements coopératifs de longue durée (par exemple, la présence de consortiums entre les communes pour la gestion associative de services), les coutumes de collaboration, la présence de collectivités locales de second niveau, comme les communautés de montagne. Cette seconde option aussi est discutable du point de vue théorique, étant donné qu'elle délimite un ensemble d'acteurs sans territoire où le territoire est appelé uniquement à jouer un rôle de support des interactions, en reconnaissant, dans le meilleur des cas, l'importance de la proximité entre les sujets qu'elle favorise. Mais elle est également difficile à appliquer dans la pratique, étant donné les modifications continues des sujets, des alliances et des accords, ainsi que des intentionnalités et des opportunités de chacun.

Territoire et acteurs : partenariats faibles et limités

- 19 Les 32 PISL lombards, sont manifestement différents par leurs caractéristiques, leurs ambitions et leurs objectifs, tout comme la personne qui joue le rôle de chef de file du programme et les modalités, plus ou moins « exclusives », selon lesquelles les relations entre acteurs sont gérées. Dans l'ensemble, cependant, les PISL partagent une faiblesse importante au niveau des réseaux de partenaires. Ils semblent surtout composés d'organismes publics, fortement centrés sur un nombre limité d'acteurs (les chefs de file des programmes), avec une difficulté évidente d'ouverture envers les autres acteurs, notamment les acteurs privés. Le rôle central, presque exclusif, joué par les collectivités locales dans les réseaux de partenaires, représente une logique de programmation tout à fait minimale : le PISL est considéré, de manière banale, comme un outil neutre de programmation à travers lequel distribuer des financements. Les acteurs privés aussi, d'ailleurs, considèrent souvent la participation aux programmes comme un moyen fastidieux, mais obligatoire, d'obtenir des financements publics.
- 20 Le fort « centrage » des réseaux locaux sur peu d'acteurs présente des limites évidentes. Le changement de rôle de certains acteurs, notamment des administrations locales qui jouent un rôle de pivot des partenaires, peut faire stagner, voire faire reculer même les pratiques les plus consolidées. Un tel parcours « à reculons » peut advenir même en présence de leadership forts. Malgré leur rôle fondamental dans le maintien de l'attention portée au processus et à la stimulation, à l'entraînement et à la promotion des projets et de l'action locale, ils peuvent, paradoxalement (mais peut-être pas tant que ça), se transformer en obstacles. Un leadership fort a, en effet, tendance à être exclusif. Il construit des réseaux de relations fortes et prenantes, mais limite la possibilité d'activer ces « liens faibles » en mesure de jouer le rôle de « pont » entre des univers relationnels plus indépendants et, donc, d'élargir les partenariats, de les rendre plus solides et sûrs face aux changements de contexte (Granovetter, 1998) Ce risque est particulièrement évident lorsque le leadership est de type politique, plus directement sujet aux changements liés aux cycles électoraux, aux changements politiques locaux et nationaux, aux petites vengeances et aux jeux de pouvoir.

Territoires sans images, projets sans stratégie

- 21 Malgré les indications de principe et les préliminaires, la projectualité annoncée et mise en œuvre dans les PISL lombards semble peu intégrée, aussi bien du point de vue territorial que du point de vue des acteurs concernés : des listes d'ouvrages, une liste des choses à faire, aucune vue d'ensemble sur ce que le territoire pourrait et voudrait devenir. La plupart des projets des PISL concernent tendanciellement des actions sectorielles, visant à privilégier des réponses à des problèmes ponctuels (tant du point de vue fonctionnel que du point de vue de la localisation) plutôt qu'une stratégie globale. Un ensemble de projets, donc, mais aucune stratégie. Dans le cadre des PISL lombards, les carences stratégiques découlent principalement des faiblesses intrinsèques des différents programmes. Le premier problème concerne les difficultés qu'éprouvent les PISL à intégrer les autres stratégies de développement présentes dans la zone, ou du moins à se confronter et à dialoguer avec celles-ci. Cette incapacité, outre à rendre presque schizophrénique la multiplication des initiatives, des stratégies et des programmes concernant le même territoire ou des découpages territoriaux qui coïncident presque, limite aussi les possibilités d'induire un effet multiplicateur utile

au maintien du processus de développement, après l'épuisement des fonds liés à une simple phase de programmation. Le second problème concerne la confrontation du territoire de projet, et des stratégies de développement prévues dans le programme, avec des réalités plus larges ou simplement voisines. Cette confrontation est, manifestement, fondamentale pour garantir une cohérence et une perspective stables aux stratégies de développement local, et pourtant, les territoires concernés par les PISL sont lus, analysés et valorisés d'une façon totalement auto référentielle, sans confrontation avec ce qui passe à l'extérieur du territoire.

Spécificités territoriales et institutionnalisation

- 22 Le territoire étant, par définition, différencié, les processus de développement qui sont mis en œuvre en valorisant le potentiel des lieux, seront eux aussi, par définition, différenciés. Développement local et développement territorial sont ancrés dans les lieux non seulement car il s'agit d'un processus de développement localisé (c'est-à-dire qu'il s'applique à certains lieux, Storper, 1997), mais aussi et surtout car il est spécifique à un certain lieu (Hess, 2004). Les parcours de développement que nous pouvons imaginer pour un territoire en particulier étant spécifiques et, donc localement différenciés, ils ne peuvent pas être simplement transférés ailleurs ; ce sont les spécificités des lieux et les acteurs qui doivent être mis en valeur.
- 23 Toutefois, dans la pratique, nous assistons à des processus très peu spécifiés. En effet, la tendance est à l'harmonisation des spécificités : des territoires non différenciés, mais stéréotypés et anodins ; des projets tous identiques ; des approches de développement fondamentalement semblables. De façon un peu caricaturale et en exagérant les aspects les moins convaincants des pratiques en cours, la banalisation des spécificités semble renforcée également par une sorte de mécanisme procédural, qui amène à la reproduction de « rites » et de mots d'ordre, et par la transposition acritique des conditions (endogènes et exogènes) pouvant garantir la mise en œuvre du développement local parce qu'étant présentes dans les « cas de succès ».
- 24 Quel est donc le problème ? Comment reproduire une approche ayant fonctionné ailleurs, dans toutes les zones qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas connu un développement jugé satisfaisant ou qui sont entrées dans une phase critique ? La possibilité de « transposition » d'une approche d'un territoire à l'autre, à l'origine, du reste, du « mécanisme » des meilleures pratiques (best practices), se base sur des processus d'institutionnalisation : la définition de normes, règles, procédures standard et institutionnalisées, vise précisément à fournir les modalités à travers lesquelles produire et reproduire en tout lieu, des processus, des conditions et des méthodes de développement.
- 25 Cependant, comme le souligne A. Picchierri (2002), les processus d'institutionnalisation présentent des limites et des risques. D'une part, ils ont le mérite de fournir un cadre d'action, en stimulant et en orientant les stratégies locales, ne serait-ce qu'en proposant des financements. D'autre part, ils tendent vers une sorte de « nivellement » de la richesse de projet au niveau local, en proposant et en véhiculant des images de territoire et de stratégies de développement en quelque sorte prédéfinies. En outre, l'institutionnalisation des processus de développement local tend à favoriser des comportements opportunistes, et donc l'adaptation purement rituelle aux demandes des institutions (notamment en ce qui concerne la conclusion de partenariats et la mise

en œuvre de pratiques de participation), ce qu'entraîne des risques de corruption ou de collusion.

Conclusions

- 26 Après avoir évoqué tous ces problèmes, il est naturel de se demander s'il est possible de promouvoir le développement local de zones fragiles et dormantes comme celles de l'Objectif 2 lombard. Cette interrogation ne doit pas paraître rhétorique, ni inviter à retourner à des politiques exogènes et centralisées ou, encore, invoquer le caractère inéluctable de la marginalité et de la fragilité, en reconnaissant leur rôle dans le processus d'accumulation capitaliste. Au contraire. Cette interrogation renvoie à la nécessité de revoir le raisonnement sur le développement local depuis le début, en se demandant en quoi un processus de développement de ce genre est différent, quelles sont ses possibilités et ses limites, comment « jongler » entre les nombreuses dimensions d'un développement par définition multidimensionnel (développement économique, certes, mais aussi social, culturel, symbolique, identitaire, ...), comment tenir compte des différences entre les territoires, et entre les nombreux problèmes à régler.
- 27 Dans la montagne lombarde « fragile », il est nécessaire de partir de processus d'administration et de réappropriation du territoire, de reconstruction des liens sociaux et territoriaux. Mais tout ceci, bien qu'important, ne suffit pas. S'il est vrai que le développement local n'est pas seulement un développement économique, il est toutefois également économique : les dimensions sociales, environnementales, politiques ou identitaires du développement local, à elles seules, ne sont pas suffisantes. Focaliser l'attention exclusivement, ou presque, sur ces dimensions conduit à des formes d'élitisme qui ne répondent pas à la demande fondamentale de croissance économique exprimée localement. En outre, ces processus de développement sont très fragiles, face aux critiques fondées sur des évaluations quantitatives (par exemple, d'après le nombre d'emplois créés).
- 28 Le processus de réappropriation et de gestion du territoire, la reconnaissance et le partage local, la construction de réseaux et de partenariats, fournissent des ressources fondamentales, car ils permettent la production et la reproduction de ces biens relationnels (la confiance, la connaissance, la réciprocité) qui organisent et rendent possible la valorisation des biens non relationnels, en faisant en sorte que le territoire se comporte et agisse de manière tendanciellement collective. Dans les zones « fragiles », le territoire joue donc un rôle fondamental dans la définition des dimensions culturelle, identitaire, sociale, d'administration du développement local, tandis qu'il n'est peut-être pas le plus efficace pour « définir » la dimension économique. L'action locale et territoriale peut donc, et doit probablement, être combinée à d'autres architectures relationnelles, en conjuguant et en associant d'autres médiateurs, comme le suggèrent, par exemple, Rullani (2005) ou Le Galès et Voelzkow (2001).
- 29 Si nous adoptons cette perspective, la promotion du développement dans les zones fragiles demande avant tout la construction de relations efficaces entre les acteurs locaux et les relais nationaux, l'ouverture des systèmes locaux aux dynamiques extérieures, le croisement entre des programmes de développement local et des politiques régionales, nationales et européennes. Ces mécanismes de gouvernance

verticale permettent d'accéder à ces ressources, avant tout de connaissances, à travers lesquels consolider les compétences, reproduire le capital social et activer la projectualité des sociétés locales, qui ne parvient pas à s'exprimer toute seule. « Créer des sociétés », donc, mais aussi et surtout promouvoir la coopération entre les entreprises, les sujets sociaux et les administrations publiques.

- 30 L'action sociale, pour bien porter ses fruits, a besoin de temps, de continuité et d'enracinement. Mais le temps peut aussi passer en vain : il est possible aussi de ne rien apprendre, d'apprendre à utiliser les paroles, mais de ne rien modifier en substance ou encore, de laisser dépérir les ressources cognitives et stratégiques qui ont été construites, souvent assez difficilement, dans d'autres cadres. Le processus d'apprentissage qui peut être réalisé lors des processus de programmation stratégique du développement local, demande cependant un partage des responsabilités et le concours d'acteurs de divers types et niveaux.
- 31 Dans le cadre de la programmation stratégique du développement territorial, le niveau local, également en application du principe (controversé) de subsidiarité (Faure, 1997), a été surchargé d'injonctions, de devoirs, de responsabilités. Cette surcharge a été contrebalancée par une sorte de déresponsabilisation des niveaux institutionnels et territoriaux supérieurs. Mais le développement local ne se limite pas à son échelon, n'a pas pour seul horizon le développement du territoire sur lequel il opère. En réalité, on ne crée du développement, même aux niveaux supérieurs, qu'à partir du niveau local. Sans cette prise de conscience, qui demande la mise en œuvre de véritables mécanismes de gouvernance territoriale, avec la prise en charge de responsabilités et de nouveaux rôles de la part de tous les acteurs (locaux et nationaux), le développement local, surtout dans les contextes fragiles et fragmentés de la montagne, semble destiné à rentrer pleinement dans les récits dominants. Alors qu'il devrait proposer d'autres alternatives stratégiques aux destins qui voient ces zones comme de simples « terrains de loisirs » pour les habitants des villes ou comme des « zones résidentielles » de qualité, si elles sont suffisamment proches des centres urbains pour fournir un espace offert à la périurbanisation.

BIBLIOGRAPHIE

- BECATTINI G., BELLANDI M., DEI OTTATI G., SFORZI F., 2001. – Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Rosenberg & Sellier, Torino.
- BERDOULAY V., ENTRIKIN N., 1998. – « Lieu et sujet. Perspectives théoriques ». *L'Espace Géographique*, 2, pp. 111-121.
- BOBBIO L., 2002. – I governi locali nelle democrazie contemporanee. Laterza, Roma-Bari.
- CASSESE S., WRIGHT V., 1996. – La recomposition de l'Etat en Europe. La Découverte, Paris.
- DEMATTEIS G., GOVERNA F. (dir.), 2005. – Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità. Il modello SloT. FrancoAngeli, Milano.

- FARINELLI F., 1983. – “Introduzione ad una teoria dello spazio geografico marginale”. In Cencini C., Dematteis G., Menegatti B. (dir.) *L'Italia emergente*. FrancoAngeli, Milano, pp. 17-32.
- FAURE A., 1997. – « La subsidiarité rampante des territoires en politique ». In Faure A., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. L'Harmattan, Paris, pp. 227-251.
- GOVERNA F., 2007. – “Territorialità e azione collettiva. Una riflessione critica sulle teorie e le pratiche di sviluppo locale”. In corso di pubblicazione in *Rivista Geografica Italiana*.
- GOVERNA F., SALONE C., 2004. – “Territories in action, territories for action: the territorial dimension of italian local development policies”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 4, pp. 796-818.
- GRANOVETTER M., 1998. – *La forza dei legami deboli e altri saggi*. Liguori, Napoli.
- HADJIMICHALIS C., 2006. – “Non-Economic Factors in Economic Geography and in 'New Regionalism': A Sympathetic Critique”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30-3, pp. 690-704.
- HESS M., 2004. – “Spatial relationships? Towards a reconceptualization of embeddedness”. *Progress in Human Geography*, 28-2, pp. 165-186.
- ISTAT, 2005. – *Annuario Statistico Italiano 2005*, Roma.
- LE GALÈS P., VOELZKOW H., 2001. – “Introduction: The Governance of Local Economies”. in Crouch C. Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (dir.), *Local Production Systems in Europe. Rise or demise?*. Oxford University Press, Oxford, pp. 1-24.
- LÉVY J., 1999. – *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*. Belin, Paris.
- MARKUSEN A., 1999. – “Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies”, *Regional Studies*, 33-9, pp. 869-884, (ripubblicato in *Regional Studies*, 37, 6/7, 2003, pp. 701-717).
- PICHIERRI A., 2002. – *La regolazione dei sistemi locali*. Il Mulino, Bologna.
- PIERRE J. (dir.), 2000. – *Debating governance*. Oxford University Press, Oxford.
- REGIONE LOMBARDIA, 2004. – *Documento Unico di Programmazione Obiettivo 2*. Milano.
- RULLANI E., 2005. – “Dai distretti alla distrettualizzazione: le forze che fanno, e disfano) il sistema territoriale”. In Bellanca N., Dardi M., Raffaelli T. (dir.), *Economia senza gabbie. Studi in onore di Giacomo Becattini*. Il Mulino, Bologna, pp. 111-170.
- STORPER M., 1997. – “Territories, flows, and hierarchies in the global economy”. In Cox K. (dir.), *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*. The Guilford Press, London, pp. 19-44.
- VANIER M., 2002. – « Les espaces du politiques : trois réflexions pour sortir des limites du territoire ». In Debarbieux B., Vanier M. (dir.), *Ces territorialités qui se dessinent*. Ed. de L'Aube, Paris, pp. 75-89.

NOTES

1. Dans cet article j'utiliserai l'expression « zones fragiles » de manière un peu générique, pour indiquer la condition de certaines zones, typiques de la montagne lombarde, où, à l'enclavement géographique s'ajoutent la perception locale d'être en marge, la faiblesse des institutions et de la société locale, les difficultés de dialogue interne et externe. L'objectif de ce texte n'est pas de

donner une définition complète de ces caractéristiques, même s'il serait nécessaire de le faire en reprenant et en discutant également les constances et les changements qui caractérisent les fragilités actuelles (cf. Farinelli, 1983).

2. Des informations sur les activités, des working papers et des rapports de recherche sont disponibles sur le site www.irer.it/pisl/pisl

3. Dans la période 2000-2006, l'Objectif 2 des fonds structurels concernait des zones en difficulté structurelle appartenant à des régions ayant un niveau de développement équivalent à la moyenne communautaire, mais caractérisées par d'intenses transformations de leur structure économique et sociale, liées en particulier aux processus de désindustrialisation, à des phénomènes de « crise urbaine », au déclin des activités traditionnelles des zones rurales. Dans l'ensemble, l'Objectif 2 concernait 18 % de la population européenne, en Italie 7,4 millions d'habitants, environ 13 % de la population totale. Le « soutien transitoire » concernait au contraire certaines zones éligibles au financement des Fonds structurels selon les Objectifs 2 et 5b pendant la période 1994-1999, mais n'ayant plus droit aux financements de la période de programmation suivante (2000-2006). Le soutien temporaire a pour objectif évident d'éviter une interruption brusque de l'aide financière dans les zones en voie de reprise, mais ayant encore besoin de soutien, en réduisant progressivement les financements et en valorisant en même temps les effets positifs obtenus pendant la période de programmation précédente.

4. Les communautés de montagne ont été créées par la loi 1107/71 ; le décret-loi 267/2000 en a renforcé les devoirs et les rôles. Il s'agit de regroupements de communes montagnardes de petites et moyennes dimensions, créées pour mettre en valeur la montagne, exercer des fonctions qui leur sont propres, notamment en ce qui concerne la programmation économique, et exercer en association des fonctions au niveau communal. Le décret de 2000 a défini également les caractères des Unions de Communes, composées d'au moins deux communes, habituellement limitrophes, afin d'exercer conjointement de nombreuses fonctions au niveau communal. La réglementation spécifique des communautés de montagnes et des unions de communes se situe au niveau régional.

5. Comme d'autres pays européens, à partir des années quatre vingt dix, l'Italie a connu d'importantes innovations législatives, à l'intérieur d'une redéfinition plus générale des rapports entre les niveaux institutionnels et entre les institutions et la société civile (Cassese et Wright, 1996 ; Bobbio, 2002). Ces changements ont eu des retombées importantes sur les politiques urbaines et territoriales, notamment en ce qui concerne le nouveau rôle clé assumé par les collectivités locales dans de nombreuses politiques, la consolidation de certaines institutions normatives destinées à simplifier et à assouplir la coopération entre les organismes publics de différents niveaux, et la diffusion de la négociation dans les interactions entre public et privé (Governa, Salone, 2004).

6. Des informations sur les PISL sont disponibles sur les sites du Foromez (<http://sviluppolocale.formez.it/centronord/lombardia>) et de la Région Lombardie (<http://www.obiettivo2.regione.lombardia.it>).

7. Il est possible de consulter les informations auxquelles il est fait référence sur le site www.ring.lombardia.it

8. La bibliographie est très riche. Un compte-rendu critique des positions de divers auteurs dépasse les objectifs de ce texte (voir Dematteis et Governa, 2005, Governa, 2007).

RÉSUMÉS

Durant les vingt dernières années, quelques mots-clés ont été intensivement employés dans le débat international sur les politiques de développement local : bottom-up approach, territorialité, intégration politique, association, coopération et négociation entre les acteurs et les intérêts. L'utilisation de ce vocabulaire cache une série d'approches, théories et pratiques culturelles. Pour ne pas seulement se contenter de mots, il est nécessaire d'étudier les processus de développement et les politiques locales en analysant et déconstruisant les différentes approches théoriques à la lumière de situations et d'expériences spécifiques. Pour ce faire, cet article présente les politiques de développement local dans des zones fragiles telles que les montagnes de Lombardie. On fera principalement référence aux résultats d'une recherche-action sur les programmes de développement locaux intégrés (PISL) pour les territoires de l'Objectif 2 de cette région, programmes financés au cours de la période 2000-2006 par des fonds structurels européens.

During the last 20 years some keywords have been extensively used in international debate about local development policies: bottom-up approach, territoriality, policy integration, partnership, cooperation and negotiation among actors and interests. The use of these keywords hides a variety of cultural approaches, theories and practices; this means that we should study local development processes and policies analysing and deconstructing these theoretical approaches in specific situations and experiences. Within this framework, the article critically discuss local development policies involving "fragile" areas like those of the mountains in Lombardy. Reference will be made mainly to the results of a research-action activity on the integrated local development programmes (PISL) for the Objective 2 areas of the Region financed during the period of European structural funds programming 2000-2006.

INDEX

Index géographique : Italie, Lombardie

Keywords : fragile areas, local development, Lombardy, mountains, territorial approach

Mots-clés : approche territoriale, développement local, Lombardie, montagne, zones fragiles

AUTEUR

FRANCESCA GOVERNA

Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino.

francesca.governa@polito.it