

Le développement territorial :

une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud

Bernard PECQUEUR

économiste

Face aux évolutions récentes de l'économie internationale, le développement territorial émerge comme une réponse à approfondir non seulement pour les économies industrialisées, mais aussi pour les économies des pays en voie de développement.

Dans le contexte de la globalisation, les solutions libérales relevant du seul cadre macroéconomique ne paraissent pas de nature, à elles seules, à apporter des réponses novatrices au besoin de développement. J. STIGLITZ (2002) a bien montré de ce point de vue l'obstination des grandes organisations internationales (FMI et Banque mondiale) à ne pas voir la pertinence de l'échelle locale comme lieu effectif d'élaboration de processus de développement. Le discours sur la dimension exclusivement macroéconomique du développement continue de dominer les réflexions tant des universitaires que des principaux bailleurs de fonds. Le contexte récent qui voit les États de l'Afrique francophone cheminer, tant bien que mal, vers une décentralisation administrative et politique est pourtant significatif d'un intérêt nouveau porté aux questions du local.

Dès les premières années de la crise des années 1970, on a vu apparaître des initiatives en réaction aux phénomènes d'exode rural et, plus généralement, aux dégâts dus à la délocalisation des activités économiques consécutive à l'accélération de la globalisation. En France, ces initiatives ont pu prendre, la forme d'un mouvement de « pays » qui reconnaît l'existence et la dynamique d'espaces créés par les acteurs. Dans la même période, les économistes italiens redécouvrent des formes territorialisées de production : les districts industriels¹ qui font intervenir des relations de coordination entre les acteurs qui ne relèvent pas seulement du marché mais aussi de la réciprocité. Cette dernière remet en vigueur les relations de « don » et de « contre-don » mises en évidence par les anthropologues après Marcel Mauss dans les sociétés rurales africaines notamment, et dont on comprend de mieux en mieux le rôle y compris dans les sociétés industrielles. Ces nouvelles perspectives de développement territorialisé se fondent sur quelques hypothèses défendues par les penseurs contemporains du développement. On trouve chez A. SEN (1999) l'idée que le développement ne peut résulter d'une mécanique comportementale et que l'utilitarisme benthamien est réducteur. L'économie est une science morale, cela veut dire que l'éthique est constitutive des coordinations entre acteurs. Pour lui, la spécificité culturelle des acteurs est une constante nécessaire et la recherche d'équité, un impératif. Pour sa part, P. KRUGMAN (1995) a rendu hommage aux économistes « développementalistes » comme F. Perroux et A. Hirschman tout en affirmant la nécessité de redécouvrir le rôle de la géographie dans la problématique du développement. Il est en cela continuateur d'A. Marshall, et de sa notion d'externalités, notamment locales qu'il définit ainsi : « *The idea that clustering of producers in a particular location yields advantages, and that these advantages in turn explain such clustering, is an old one* ». A. Hirschman avait, il y a 25 ans, déjà formulé un des principes fondamentaux du développement territorial : la révélation des ressources cachées. Dans son ouvrage (HIRSCHMAN, 1986), il évoque des écrits de 1958 où il soulignait déjà que : « il importe moins, pour promouvoir le développement économique,

¹ On renvoie à C. COURLET (2001) pour une réflexion sur le phénomène des districts et ses prolongements sur le développement.

de trouver des combinaisons optimales de ressources de facteurs de production donnés que de faire apparaître et de mobiliser à son service des ressources et des capacités cachées, éparpillées ou mal utilisées ».

À partir de ces positionnements, cet article cherchera à montrer comment peuvent se concrétiser dans les économies en développement, les éléments d'un modèle (souple et adaptable) de développement territorial dont les racines sont puisées dans l'analyse des coordinations d'acteurs précapitalistes. En effet, d'une part, la relation de « don/contre-don » préexistait à l'échange marchand et persiste clairement dans les pays du Sud et, d'autre part, la notion de spécificité s'appuie sur une conception de la production liée aux caractéristiques culturelles et aux modes d'organisation de ceux qui la produisent, qui correspond à une relation de coordination antérieure à l'échange capitaliste de biens et services standards.

L'hypothèse qui est la nôtre, considère comme pertinente l'application du « développement territorial » aux économies du Sud. Le modèle fonctionnerait comme une résurgence des rapports de production précapitalistes revalidés par les pratiques, et renouvelés par les dynamiques territoriales.

Un tel « retour au Sud » est-il possible et réaliste malgré les obstacles ? Sous quelles conditions ? Telles sont les quelques questions soulevées ici.

Dans une première partie, on évoquera les principes fondamentaux d'un modèle de développement territorial qui repose sur un système local d'acteurs qui suppose un territoire construit et s'appuie sur le principe de spécification. Dans une seconde partie, on cherchera à estimer la faisabilité du modèle dans les économies du Sud, en rappelant que l'on part de pratiques déjà anciennes, qui comportent des risques et supposent des conditions de réalisation.

Le développement territorial : principes de définitions

Le développement territorial fait modèle à partir de la constitution d'une entité productive essentiellement ancrée dans un espace

géographique. On montre ici les éléments de la genèse du territoire autour d'un système local d'acteurs avant d'aborder la dynamique de la spécification des produits.

Émergence du développement territorial : le système local d'acteurs²

Dans « le développement local » nous rappelions que son enjeu consistait à « mettre en évidence une dynamique qui valorise l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent (...). Ce retour au territoire, dont le développement local serait le signe concret, montre que nous entamons un nouveau cycle long d'industrialisation (...). Vus comme une dynamique d'adaptation aux perspectives de l'économie-monde, le local et le mondial sont les deux facettes d'un même mouvement d'ajustement » (PECQUEUR, 1989).

Si l'on parlait, il y a quinze ans, de développement local, il semble préférable de parler aujourd'hui de développement territorial puisque ce développement ne doit pas être ramené à la seule petite dimension. Le local tel que nous l'entendions n'est pas localiste, nous lui substituerons donc le terme de territorial.

En première analyse, le développement territorial peut être défini comme tout processus de mobilisation des acteurs qui aboutit à l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures, sur la base d'une identification collective à une culture et à un territoire. La définition comporte donc trois affirmations qui appelleraient, chacune, de longs développements. En bref, le développement territorial ne peut se décréter et reste une construction d'acteurs, même si des politiques publiques appropriées peuvent la stimuler dans la durée. Stratégie d'adaptation vis-à-vis de la globalisation, elle permet aux acteurs des territoires de réorganiser l'économie locale face à la montée des concurrences à l'échelle mondiale. Enfin, le mécanisme de territorialisation repose sur le

² L'analyse des acteurs et de leurs modes de coordination reste encore largement à faire. Pour un approfondissement, on lira l'ouvrage sur le sujet de H. GUMUCHIAN *et al.* (2003).

principe de spécification des actifs, c'est-à-dire la recherche de la ressource propre au territoire qui lui permet de se différencier de son voisin plutôt que d'être en concurrence sur des productions standards. Le système territorial d'acteurs peut donc prendre des formes très diverses (districts industriels, *clusters*, ou tout autre mode d'organisation productive). Sa caractéristique de base est la mise en place, inscrite dans l'histoire longue, d'un processus de construction par les acteurs. Elle n'est donc pas seulement une modalité d'optimisation de dotations en facteurs censés préexister. En d'autres termes, la dynamique territoriale de développement vise à révéler des ressources inédites et c'est en cela qu'elle constitue une innovation.

Le territoire construit et le territoire donné

Si l'on a défini plus haut la dynamique particulière du type « territorial » comme un processus original de développement, nous nous heurtons à une difficulté relative au statut du territoire qui sert de support à cette dynamique.

En réalité, le discours sur le territoire recouvre de façon souvent indistincte, deux définitions différentes :

– Le territoire donné : c'est la portion d'espace (le plus souvent d'un découpage infranational) constituée qui est l'objet de l'observation. Dans ce cas, on postule le territoire comme préexistant et on analyse ce qui s'y déroule. C'est en quelque sorte le territoire *a priori*, pour lequel on ne cherche pas à analyser la genèse et les conditions d'élaboration, mais qui constitue un support. Il s'agit généralement d'un territoire institutionnel : région, canton, cercle, province, etc.

– Le territoire construit : dans cette perspective, le territoire est le résultat d'un processus de construction par les acteurs. Le territoire n'est pas postulé, il est constaté *a posteriori*. Cela veut dire que le territoire construit n'existe pas partout et que l'on peut donc se trouver en présence d'espaces dominés par les lois exogènes de la localisation et qui ne sont pas des territoires.

Dans le discours, les deux conceptions du territoire sont souvent confondues et l'on ne peut pas exclure l'une au profit de l'autre. Il faut donc comprendre que le territoire est à la fois le contenant et l'issue d'un processus d'élaboration d'un contenu.

Le processus de spécification³

Dans la compétition des territoires, l'offre de services en direction des entreprises est cruciale. Dans le cas le plus trivial, un site va attirer l'activité en offrant des services reposant sur les dotations en facteurs les plus abondants : une main-d'œuvre non qualifiée et disponible avec un bas niveau de salaire ou encore une disponibilité en ressources naturelles, etc. Souvent, la situation de ces ressources ou leur rareté vont conditionner le type de développement du site comme le montrent les zones dont le développement est resté tributaire de la disponibilité en charbon, en acier ou encore de la proximité de la mer ou de la présence de terres fertiles. Cependant l'offre peut reposer sur des dotations qui ne sont pas données *a priori* mais résultent soit d'un processus long d'accumulation de savoir-faire soit d'une production de biens collectifs financés par la collectivité et appropriés par les seuls utilisateurs. Par exemple, une offre de main-d'œuvre qualifiée et spécialisée présente cette caractéristique d'offre publique de site dont vont pouvoir bénéficier les entreprises amenées à s'implanter sur le site (BAZIN-BENOÎT, 1996). À chacun de ces types d'offre, correspond une démarche stratégique. Les ressources sont donc de natures différentes selon qu'elles sont données ou construites. Une typologie de ces ressources fera apparaître les enjeux stratégiques des offreurs de service que sont les villes par exemple. Ces dernières deviennent productrices de valeur et non plus seulement des espaces de consommation ou des débouchés, où seules les entreprises seraient créatrices de valeur. La typologie que nous utilisons ici [pour une première formulation, se référer à G. COLLETIS et B. PECQUEUR (1993)], consiste à distinguer, d'une part, actif et ressource, d'autre part, à qualifier les actifs ou les ressources selon leur nature, générique ou spécifique.

Par actifs, on entendra des facteurs « en activité », alors que par ressources, il s'agira de facteurs à exploiter, à organiser, ou encore à révéler. Les ressources, à la différence des actifs, constituent une

³ L'argument de ce paragraphe reprend une communication faite avec G. Colletis au colloque « Économie de proximités », Marseille, juin 2004 : *Révélation de ressources spécifiques et coordination située*.

réserve, un potentiel latent ou virtuel qui peuvent se transformer en actifs si les conditions de production ou de création de technologie le permettent.

Des actifs ou des ressources génériques se définissent par le fait que leur valeur ou leur potentiel sont indépendants de leur participation à un quelconque processus de production. Les actifs ou ressources sont ainsi totalement transférables, leur valeur est une valeur d'échange. Le lieu de cet échange est le marché. Le prix est le critère d'appréciation de la valeur d'échange, laquelle est déterminée par une offre et une demande à caractère quantitatif. En d'autres termes, un facteur générique est indépendant du « génie du lieu » où il est produit.

En revanche, les actifs spécifiques existent comme tels, mais leur valeur est fonction des conditions de leur usage. Alors qu'un actif générique est totalement transférable, un actif spécifique implique un coût irrécouvrable plus ou moins élevé de transfert. Les ressources spécifiques n'existent qu'à l'état virtuel et ne peuvent en aucun cas être transférées. Ces ressources naissent de processus interactifs et sont alors engendrées dans leur configuration. Elles constituent l'expression du processus cognitif qui est engagé lorsque des acteurs ayant des compétences différentes produisent des connaissances nouvelles par la mise en commun de ces dernières. Lorsque des connaissances et savoirs hétérogènes sont combinés, de nouvelles connaissances sont produites qui peuvent, à leur tour, participer à de nouvelles configurations. La création de technologie est ainsi le résultat d'un processus caractérisé par l'émergence de ressources spécifiques issues d'une dynamique cognitive synonyme d'un apprentissage interactif.

Des actifs génériques ne permettent pas à un territoire de se différencier durablement puisque, par définition, ils existent ailleurs et peuvent être transférés. Une différenciation durable, c'est-à-dire non susceptible d'être remise en cause par la mobilité des facteurs, ne peut naître véritablement que des seules ressources spécifiques, lesquelles ne sauraient exister indépendamment des conditions dans lesquelles elles sont engendrées. L'enjeu des stratégies de développement des territoires est donc essentiellement de saisir ces conditions et de rechercher ce qui constituerait le potentiel identifiable d'un territoire. Ces conditions ne sauraient être définies

de façon abstraite. Elles dépendent du contexte dans lequel s'inscrit le processus heuristique d'où naissent les ressources spécifiques.

Ressources et actifs génériques

Le qualificatif « générique » recouvre l'ensemble des facteurs traditionnels de définition spatiale (ou de localisation des activités économiques) discriminés par les prix (dont les coûts de transport) et qui font l'objet d'un calcul d'optimisation de la part des agents.

On illustrera les situations de ressources ou d'actifs génériques à l'aide de quatre exemples : la main-d'œuvre, le capital, la matière première et l'information. Ces quatre facteurs resteront à l'état de ressources génériques dans les cas suivants :

- la main-d'œuvre est non qualifiée et non utilisée ;
- il existe un stock de capital sous forme d'épargne, mais celle-ci est totalement liquide ou non utilisée (thésaurisée) ;
- les gisements de matière première existent mais ne sont pas exploités ;
- l'information est disponible sous forme standard mais n'est pas utilisée (interprétée) dans un contexte particulier⁴.

Ces ressources, en devenant des actifs, ne cessent pas pour autant d'être génériques. Elles ne changent pas de nature mais elles sont « réalisées » et acquièrent ainsi une valeur économique, valeur pouvant dans certaines conditions être mesurée en prix. La main-d'œuvre reste non qualifiée mais est employée. Le chômeur non qualifié représente un actif et pas simplement une ressource car, même si son travail n'est pas réellement utilisé, il est présent et influe sur le marché du travail et éventuellement donc sur le niveau des salaires. Le capital prêt à s'investir se révèle et devient épargne active. Cette épargne reste très liquide et ne peut donc être affectée qu'à des placements à court terme. La matière première est mise en exploitation. L'information, sous sa forme standard, est effectivement utilisée avant de participer, éventuellement, comme ressource, à un processus de construction de connaissance. Ainsi, du point de vue métaphorique, l'encyclopédie est une ressource (elle se consulte) et le livre est un actif (il se lit).

⁴ C'est le cas d'informations contenues dans une banque de données, une encyclopédie ou un catalogue... encore que ces « informations » sont, en réalité, des connaissances en ce qu'elles véhiculent des représentations.

Les ressources comme les actifs génériques sont totalement dans le marché. C'est-à-dire que, pour les acquérir, il existe un prix de marché. Ils sont totalement transformables, immédiatement disponibles, à condition de s'acquitter de leur prix. Pour ces actifs, il n'existe pas de contrainte géographique (hors matière première, mais cette dernière est substituable). Ajoutons enfin que leur acquisition ne nécessite pas l'existence et l'activation de formes de coordination partiellement hors marché comme, par exemple, *les réseaux*. Dans ce cas, la relation entre actifs et ressources est plus complexe que précédemment. Nous montrerons qu'il y a ici une différence de nature entre l'actif et la ressource.

Ressources et actifs spécifiques

Le qualificatif de spécifique recouvre l'ensemble des facteurs, comparables ou non, dont la valeur ou la production est liée à un usage particulier.

Les actifs spécifiques ont donc un coût d'irréversibilité que l'on pourrait appeler aussi un « coût de réaffectation ». Cela signifie que l'actif perd une partie de sa valeur productive dans le cas où il est redéployé vers un usage alternatif. En reprenant les illustrations utilisées plus haut, on dira que la matière première ne peut pas avoir de caractère spécifique dans la mesure où sa valeur marchande n'est pas liée à son usage futur ni au contexte socio-économique immédiat. En revanche, la main-d'œuvre sera un actif spécifique dès lors qu'elle est qualifiée. Sa formation à une technique constitue un coût pris en charge partiellement hors de l'entreprise. Une délocalisation aurait, en partie, un coût de réaffectation pour l'entreprise utilisatrice de cette main-d'œuvre. De même, le capital devient actif spécifique lorsqu'il passe d'une forme d'épargne liquide à une forme de capital investi dans des équipements. Enfin, l'information devient, elle aussi, un actif spécifique lorsqu'elle est élaborée et organisée en vue d'un usage particulier. Concrètement, on peut citer l'élaboration de logiciels très techniques concentrant l'information pour servir une production très pointue liée à des usages particuliers.

Les ressources spécifiques ont une nature particulière par rapport aux trois autres catégories de ressources ou actifs. En premier lieu, ces ressources n'apparaissent qu'au moment des combinaisons de stratégies d'acteurs pour résoudre un problème inédit. Plus

précisément, la formulation même du problème en même temps que sa solution font l'objet d'un processus heuristique marqué par des tâtonnements et des itérations successives. En deuxième lieu, ces ressources ne sont pas commensurables, ce qui signifie qu'on ne peut les exprimer en prix et qu'elles sont donc absolument non transférables. En troisième lieu, la nature partiellement hors marché de ces ressources n'est pas incompatible mais complémentaire au marché. Ces ressources résultent d'une histoire longue, d'une accumulation de mémoire, d'un apprentissage collectif cognitif. En dernier lieu, ces ressources sont éventuellement produites dans un territoire, lequel est alors « révélé ».

La production de telles ressources résulte en effet de règles, de coutumes et d'une culture élaborées dans un espace de proximité géographique et institutionnelle à partir d'une forme d'échange distincte de l'échange marchand : la réciprocité. Si l'échange reste « contraint » (obligation sociale), il peut être différé dans le temps, avec un délai de retour attendu très variable. De plus, ce retour n'est pas nécessairement monétaire, il peut être confiance, considération, reconnaissance ou savoir. La réciprocité comme terreau des ressources spécifiques est ainsi, le plus souvent, à la base des relations informelles qui composent une « atmosphère industrielle » au sens où l'entendait A. Marshall décrivant certaines concentrations de petites unités industrielles dans l'Angleterre ou l'Allemagne du début du XIX^e siècle. Plus systématiquement, le sentiment d'appartenance à un lieu ou à un métier, la « culture d'entreprise » ou encore l'« esprit maison », font partie des ressources spécifiques (VEBLEN, 1899). La ressource spécifique produite lors d'un processus de construction territoriale, prise globalement, apparaît alors comme le résultat de processus longs d'apprentissages collectifs qui aboutissent à l'établissement de règles, le plus fréquemment tacites. De telles règles ont la fonction de trier, de sélectionner et de hiérarchiser l'information, mais aussi d'orienter ou guider les comportements offrant ainsi à chaque acteur du territoire un espace d'intelligibilité et d'action.

L'activation et la spécification : un processus de métamorphose

Le passage de la ressource générique à l'actif spécifique correspond à une stratégie de développement qui peut se décomposer en deux temps : le passage de la ressource à l'actif (générique), et de

l'actif générique à l'actif spécifique. Ces passages doivent être chacun analysés comme des processus particuliers qui font muter en profondeur la nature même des objets concernés. C'est dans ce sens que l'on parle de *métamorphose* comme un changement structurel avec une irréversibilité incomplète selon laquelle on ne peut pas toujours revenir de l'actif vers la ressource et du spécifique au générique en retrouvant l'état initial exact. Afin de préciser la notion de ressource, nous pouvons faire appel à A.-O. HIRSHMAN (1986). Selon lui, « il importe moins, pour promouvoir le développement économique, de trouver des combinaisons optimales de ressources et de facteurs de production donnés que de faire apparaître et de mobiliser à son service des ressources et des capacités cachées, éparpillées ou mal utilisées ». En ce sens, la ressource se distingue clairement du facteur de production. Cette dernière notion, basique en économie standard pour désigner les ressources qui entrent comme « *input* » dans le processus de production, est en effet très restrictive et limitée au cas de l'actif générique dans notre formulation.

Deux cas d'« activation » peuvent être envisagés : celui d'une ressource (générique) potentielle et préexistante, celui d'une ressource (spécifique) virtuelle. Dans le premier cas, le marché est le lieu ou le moyen par lequel se produit l'activation de la ressource. Dans le second cas, la ressource virtuelle peut être activée à la suite d'un processus particulier d'engagement. Ainsi, dans une perspective proche de la nôtre, pour J. LÉVY et M. LUSSAULT (2003) : « une réalité issue du monde physique ou biologique ne peut être ressource que s'il existe un processus de production identifié dans lequel il peut être inséré et qui, par définition, provient de la société (...). Les ressources sont donc toujours *inventées* (souligné par nous), parfois bien après avoir été découvertes comme le pétrole en tant que source d'énergie ou la haute montagne comme « gisement » touristique ».

L. KÉBIR (2004) définit en des termes proches la notion de ressource comme un « méta-système mettant en relation un objet (savoir-faire, matière première, artefact, etc.) et un système de production produisant un bien ou un service ». Il s'agit d'un « méta-système » dans la mesure où il résulte d'une combinaison de deux systèmes préalablement existants : celui de l'objet et celui du système de production ou plutôt, selon nous, de règles qui le réalisent. L'objet/ressource qui va servir de support à la

production d'un actif ne peut être réduit à sa dimension d'*input* mais relève d'un système qui lui est propre : « avant de fournir une planche, un arbre est un arbre. Ceci même lorsqu'il est planté à cette fin » (KÉBIR, *op. cit.*). La même perspective peut également être retenue s'agissant des ressources immatérielles que constituent les paysages, les traditions patrimoniales, les savoir-faire, voire le capital social. Ainsi l'objet va subir sa métamorphose à travers le système de règles qui le transforme en ressource activée. « Le système de production [de règles, selon nous] est le lieu de l'identification [souligné par l'auteur] et de la mise en œuvre des ressources. (...) Elles y sont actualisées, transformées et utilisées » (KÉBIR, *op. cit.*). En d'autres termes, la ressource en devenant actif est transformée par le système de production et change de nature. Au stade de la virtualité, tout peut potentiellement faire ressource, mais tout ne peut devenir mécaniquement un actif puisque les conditions de la métamorphose ne sont pas dans l'objet/ressource mais dans les stratégies d'acteurs au sein du processus de production.

Ainsi, les ressources se déploient et se transforment, mais aussi régressent ou redeviennent un potentiel, selon qu'elles évoluent en actifs ou, d'actifs, reviennent au statut de ressources. Cependant, comme nous l'avons suggéré, le processus de métamorphose qui fait passer la ressource au statut d'actif n'a pas le même sens selon qu'il s'agit de ressources génériques ou spécifiques. Dans le cas de la ressource générique, reproductible en tout lieu, ce qui peut faire régresser l'actif de nouveau vers la ressource est uniquement fonction des coûts. On vient de fermer le dernier puits de charbon en Lorraine, mais on n'a pas pour autant ôté le charbon. Celui-ci retourne au statut de ressource dans l'état où il était avant l'ouverture de la mine et, dans le cas d'un retour à la compétitivité du charbon, cette ressource pourrait redevenir un actif (exploité).

Nous avons essayé dans cette première partie de définir la dynamique de la spécificité comme fondement d'un modèle nouveau de « développement territorial ». Un tel modèle, appuyé sur la spécificité des produits provenant des pratiques du Sud dans ses fondements, peut-il revenir au Sud comme préconisation pertinente ? C'est cette question qui fait l'objet de la deuxième partie.

Développement économique territorialisé au Sud : quelle faisabilité ?

On peut donc admettre que le processus de spécification, qui consiste à qualifier et à différencier des ressources que les acteurs révèlent en tentant de résoudre les problèmes productifs qui se posent à eux, constitue un mouvement profond de restructuration des économies industrielles et une formule d'adaptation aux nouvelles caractéristiques de la globalisation. Ce principe de construction du territoire par les acteurs ne convoque pas seulement les producteurs mais aussi les consommateurs. En effet, on ne peut pas séparer les conditions de la production des biens et services par les acteurs du territoire, du débouché marchand pour ces produits. Non pas que le marché soit limité au local, ce qui nous renverrait aux anciennes différenciations (cultures vivrières *versus* cultures d'exportation), mais la formation de l'offre quand elle est spécifique renvoie au rôle de la demande. Ainsi ce principe de spécification est-il, de notre point de vue, essentiel à la compréhension du développement territorial. Nous examinerons la faisabilité du processus dans les sociétés du Sud en trois temps. On montrera tout d'abord que les pratiques de développement territorial ne sont pas nouvelles mais préexistent sous diverses formes, puis nous évoquerons les limites et les risques inhérents à ces pratiques, avant de s'interroger sur la possibilité/nécessité d'une action publique qui implique une mutation des modalités d'action des pouvoirs publics.

Des pratiques déjà anciennes

Les expériences de développement fondées sur des productions spécifiques ancrées dans l'espace, existent déjà depuis longtemps. Dans la littérature francophone, les chercheurs grenoblois de l'Irepd ont montré dès 1994⁵ qu'il existait de « nouveaux développements » notamment en Asie pour expliquer l'émergence des « Nouveaux

⁵ Voir le colloque organisé par C. Courlet : *Nouveaux dynamismes industriels et économie du développement*, IREPD, Grenoble, 20 et 21 octobre 1994.

Pays industriels ». Ces dynamiques, d'après C. COURLET (1994), « ont d'abord été bâties par la modernisation de l'agriculture, elles sont fondées non pas sur les ressources matérielles, mais en priorité sur l'éducation généralisée et la matière grise (...). Dans ce mouvement, le territoire devient milieu, c'est-à-dire qu'il n'est pas seulement la base géographique des activités économiques, mais il acquiert une dimension socio-culturelle qui joue un rôle central dans le processus de développement ».

Ce sont donc bien des caractéristiques générales d'une économie postfordiste encore mal définie qui se font jour tant dans les économies développées que dans les économies émergentes. Le phénomène le plus apparent qui peut être observé est la concomitance de la globalisation avec l'importance du local comme un mouvement spatial paradoxal qui redonne de l'importance au local dans un monde qui se globalise. Selon l'expression de COURLET (*op. cit.*) : « le global s'impose et le local nous saute à la figure (...). C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre la notion de développement endogène ». La nouvelle dimension spatiale relance le rôle de la proximité des acteurs dans la construction du territoire et de ses ressources. D. REQUIER-DESJARDINS (1996) avait déjà attiré l'attention sur l'enjeu de la proximité dans les processus de développement à partir de pratiques concrètes diverses (échanges transfrontaliers en Afrique subsaharienne, notamment sur le pourtour du Nigeria et dynamiques des *maquiladoras*⁶ sur la frontière Mexique-États-Unis.

La littérature anglo-saxonne⁷ a développé également cette jonction entre espace local et développement. P. KRUGMAN (1995) avance la notion d'externalité locale (*local external economies*) évoquée dans la première partie de ce texte. Ces externalités se concrétisent par des *clusters*. L'idée de *cluster* issue des districts industriels italiens va être plus précisément définie par M. PORTER (2000) : « a cluster is a geographically proximate group of interconnected companies and

⁶ Les *maquiladoras* sont les zones franches industrielles mexicaines, essentiellement situées sur la frontière avec les États-Unis qui concentrent des usines de montage dont les produits sont destinés à la réexportation.

⁷ W. STÖHR, un des pionniers du développement « *from below* » (« par en bas ») a proposé récemment (2003) une rétrospective et une actualisation des travaux notamment vis-à-vis des expériences du Sud.

associated institutions in a particular field, linked by commonalities and complementarities. The geographic scope of a cluster can range from a single city or state to a country or even a group of neighbouring countries ». Le *cluster* est aussi considéré comme un mode d'organisation pertinent de l'industrie pour les pays du Sud comme le montrent les réflexions de D. MC CORMICK (2003) s'interrogeant sur l'opportunité de favoriser les *clusters* industriels en Afrique. La notion de *cluster* reste cependant, comme on le voit, relativement floue en s'appliquant à des échelles d'espace très variables.

Plus précisément, la notion de Syal (SYstème Agro-alimentaire Localisé) élargit celle de *cluster* en ne se limitant pas à une modalité d'organisation concentrée géographiquement avec multiplicité d'acteurs locaux. Le Syal se rapproche dans le domaine de l'agro-alimentaire de la proximité des districts industriels dans leur dimension culturelle. J. MUCHNIK (2002)⁸ a défini les Syal à travers trois caractéristiques :

- « la création d'économies externes liées à la densité des entreprises situées dans un lieu, et la proximité entre les acteurs ;
- « la valorisation de connaissances non transférables. Les compétences, la relation de travail, les savoir-faire des individus et des entreprises sont fondés sur une histoire commune, traduite dans les connaissances, les pratiques, les règles et les représentations collectives ;
- « les modes de régulation combinent de manière plus ou moins imbriquée, d'une part le mécanisme du marché, d'autre part des éléments de réciprocité et de redistribution qui s'enracinent dans l'identité sociale. L'organisation collective constitue une ressource spécifique du système productif localisé, source de stabilisation et de reproduction ».

On est bien dans une problématique de création de *ressources spécifiques* dans le sens où nous l'avons défini (COLLETIS, PECQUEUR,

⁸ J. MUCHNIK (2002) (conférence introductive au colloque organisé par le Cirad-équipe Tera) inventeur de la notion et qui poursuit une action thématique programmée sur le même thème : « Systèmes agro-alimentaires localisés et construction des territoires », Montpellier.

Signalons également le colloque : *Organisation spatiale et gestion des ressources et des territoires ruraux*, Cirad, Cnearc, Engref, organisé par l'UMR Sagert, Montpellier, 25-27 février 2003.

1993). Ainsi, constate-t-on que des applications des principes de développement territorial sont déjà en pratique depuis longtemps dans les économies du Sud. La question nouvelle qui apparaît est que la pertinence de ces pratiques se renforce par la globalisation qui rend indispensable pour les économies dominées de développer une différenciation de ces produits afin de ne pas rester soumises pour la totalité de leurs activités aux aléas de la concurrence. Un développement important de ces pratiques pose un certain nombre de difficultés qui ne doivent cependant pas empêcher d'imaginer les moyens de permettre sa facilitation.

Les risques inhérents à la croissance des pratiques de développement territorialisé

L'économie informelle représente la figure la plus évidente du développement territorial qui implique les acteurs dans une relation de proximité. Cette notion apparue au début des années 1970⁹ est définie ainsi par le BIT (cf. ASIDON, 2000) : « la facilité d'entrée sur le marché, la dépendance de ressources locales dans les fabrications, la propriété familiale des entreprises, la petite échelle de production, l'intensité en travail des technologies utilisées (qui peuvent être « adaptées »), des savoir-faire acquis hors du système scolaire, et des marchés non réglementés et concurrentiels ». Ce circuit de développement a longtemps été opposé au « secteur moderne » en ce qu'il escamotait les étapes apparentes de formation de la valeur et notamment de formation des prix avant de parvenir comme ultime étape à l'échange marchand. Le secteur informel constitue une base du développement local dans la mesure où il reprend les caractéristiques évoquées plus haut à propos des Syal : création d'économies externes, utilisation de connaissances non transférables et modes spécifiques de régulation communautaire.

Pour autant, le monde de l'informel dans son principe montre de nombreuses limites au développement. Pour M. VERNIÈRES (2003) : « La nature même de la plus grande partie de ces activités [informelles] se prête mal à une forte accumulation de capital

⁹ Voir ce qu'en disent E. ASIDON (2000), ou encore, l'article « informel » du *Dictionnaire de la Géographie* de J. LÉVY et M. LUSSAULT (2003).

tant physique qu'humain (...). De plus, les incitations au progrès technique, liées à la concurrence, sont limitées car cette dernière s'exerce essentiellement entre entreprises informelles et relativement peu avec les firmes modernes». Des formules plus policées, dites de « développement participatif » ont depuis plusieurs années, tenté de pallier ces inconvénients et d'organiser, notamment par le biais d'ONG, la mise en place de petits projets de développement. Ces derniers (dans l'esprit du *Small is beautiful*) visent à répondre à l'inefficacité souvent avérée des grands projets soutenus par les bailleurs de fonds. Là encore, on peut repérer de nombreuses limites. M. VERNIÈRES (*op. cit.*) rappelle que souvent « la taille des communautés existantes ne permet pas de bénéficier des économies d'échelles qui seraient techniquement possibles. De même, les coutumes relatives à la répartition des richesses peuvent entrer en contradiction avec des objectifs d'accumulation ». Plus élaborée que l'informel, la formule des Syal apparaît aujourd'hui comme la forme moderne de l'organisation territoriale de la production, notamment au Sud. Cette modalité d'organisation est génératrice des principales innovations¹⁰ dans le domaine de la production agro-alimentaire. Le Syal permet en particulier, non plus d'opposer, mais au contraire, d'articuler les traditions et les savoir-faire anciens avec l'innovation de procédés et la qualité de la production. On peut donc dire que le Syal répond, au moins partiellement, aux limites relevées ci-dessus de l'économie informelle. Cependant, d'autres limites résultent de cette dynamique. Celles-ci apparaissent lorsque le Syal est en croissance. En effet, le succès d'un système de ce type appelle par imitation un élargissement permanent de la part des producteurs observateurs extérieurs qui souhaitent bénéficier de cette réussite sans avoir à payer les coûts de mise en place et d'essais.

¹⁰ Pour les regroupements paysans en Syal en Afrique sahélienne : S. FOURNIER et D. REQUIER-DESJARDINS (2002), *Les relations horizontales au sein des systèmes agroalimentaires localisés : un état de la question. Études de cas au Bénin*, au colloque Cirad 2002, cité plus haut, ont montré, avec le cas de la production de « gari » (semoule de manioc) et d'huile de palme au Bénin, que les Syal se construisent autour de relations horizontales complexes avec existence de tontines, d'associations rotatives de travail et de formes originales d'entente pour la commercialisation. Voir également le travail de F. Boucher (thèse à paraître à l'université Versailles-Saint-Quentin, laboratoire C3ED) sur le système de fromageries rurales de Cajamarca au Pérou, constituées en Syal avec des problèmes spécifiques mais comparables au système béninois.

La première limite à la croissance du Syal est donc bien l'existence de barrières à l'entrée. Le point crucial du système réside dans sa capacité à discriminer entre le système et son extérieur. Si le système peut être facilement « envahi » par les postulants extérieurs, l'effet de discrimination s'affaiblit et l'avantage relatif disparaît pour les membres du système, effaçant dans le même mouvement, le système lui-même. Or dans la plupart des Syal au Sud, les protections que l'on va trouver par ailleurs dans les pays industrialisés telles les labellisations (AOC, IGP...), n'existent pas et l'incitation à investir est d'autant moins forte que le risque d'invasion est important.

Une deuxième limite tient dans la faiblesse du marché potentiel, débouché des produits du Syal. Lorsque les producteurs différencient leur production, c'est dans l'objectif d'augmenter le prix à travers une qualité, notamment organoleptique, mais aussi d'image ou d'attribut qui justifie la création d'une quasi-rente de qualité (au sens d'A. Marshall) sur le produit. Pour générer cette quasi-rente, il faut trouver une demande solvable, ce qui, sur des marchés de proximité, n'est pas toujours possible. Ainsi, le riz des bas-fonds cultivé en Côte d'Ivoire (vallée du Bandama) sur un modèle de Syal, voit-il son expansion freinée par une faible solvabilité de la demande locale et une concurrence d'un riz de moins bonne qualité, mais moins cher, importé du Viêt-nam.

Enfin, on peut recenser une troisième limite relative à une faible capacité d'apprentissage institutionnel. Le réseau d'acteurs créé dans un contexte de Syal est inséré dans un ensemble de relations socio-culturelles relevant de la tradition. Dans bien des cas, la réussite économique contrevient au cycle long des traditions et met en évidence des conflits de partage de la richesse¹¹ qui sont liés à la proximité géographique et aux formes de mobilité sociale. Le conflit est l'envers toujours présent de la dynamique communautaire. Le capitalisme a permis souvent l'innovation par rupture avec le cadre culturel et social de la communauté. La création de nouveaux produits et de nouveaux processus sans rupture avec le cadre traditionnel, n'est pas chose facile.

¹¹ A. Torre, après avoir théorisé la proximité (GILLY, TORRE, 2000), a développé les notions de conflits comme constitutifs des coordinations d'acteurs dans la proximité (TORRE, 2000).

Des conditions de faisabilité du développement territorial

Ainsi, des pratiques anciennes même revitalisées par des formules nouvelles (les Syal) ne se heurtent-elles pas à des limites inhérentes à leur succès qui les condamnent à rester marginales ?

Nous ne le pensons pas et il s'agit bien pour nous de prendre en compte ces nouveaux processus de création de ressources en cherchant à dépasser les limites évoquées plus haut. Cela signifie une plus réelle intégration des relations hors marché dans les analyses des dynamiques de constructions industrielle et territoriale. La création de ressources et la construction du territoire renvoient à la question des concurrences non plus seulement entre entreprises mais aussi entre sites inscrits dans des espaces déterminés. « Tout se passe comme si, dans la concurrence qu'elles se livrent, les firmes entraînaient les espaces dans la compétition. Loin de se limiter à offrir passivement les facteurs de production dont la combinaison particulière dériverait d'une dotation donnée, les espaces tendent à construire ou à renforcer des avantages comparatifs (...) cette analyse se fonde sur la redéfinition de la nature de l'entreprise, laquelle, de lieu de combinaison optimale de facteurs de production génériques, deviendrait un lieu de combinaison de compétences et d'apprentissage de nouvelles connaissances à partir de facteurs spécifiques » (COLLETIS, PECQUEUR, 1993).

Les ressources ne sont pas nécessairement identifiées et valorisées c'est-à-dire « activées » par le seul processus de marché, en termes de coûts de transaction et de coût de mise en oeuvre. Les processus d'activation des ressources, qui engendrent une spécificité de la production plus ou moins grande, supposent au contraire une mobilisation des acteurs dans des processus de coopération qui mettent en avant le rôle des relations hors marché et les aspects de coordination qui s'y attachent. Parmi ces acteurs, les pouvoirs publics interviennent de façon déterminante. La redéfinition des politiques publiques exige donc des changements d'échelle et de nature. On ne peut ici qu'esquisser ce qui pourrait faire l'objet de recherches plus approfondies, mais on peut en situer les enjeux :

Changement d'échelle : L'instance étatique n'est pas toujours la plus appropriée dans la mesure où l'action ne se situe pas au

niveau d'un système productif national. Une simple décentralisation ne serait pas non plus conforme aux évolutions observées aujourd'hui. Si la gestion de la production évolue dans la diversité avec prise en compte de fonctions secondaires, on a vu qu'elle se cristallise dans des formes de regroupement *ad hoc* d'acteurs qui s'appellent des territoires. L'action publique doit pouvoir intervenir à cette échelle territoriale, dans une perspective de projet. Pour autant, l'existence d'un État présent et actif est une nécessité pour permettre l'action décentralisée. C'est là le paradoxe de beaucoup de pays (notamment en Afrique sahélienne) qui sont entrés dans un processus de décentralisation avec un État faible (dans beaucoup de ces pays, les budgets additionnés des ONG dépassent largement celui de l'État). On doit donc assigner parallèlement au développement des instances locales, une mission de l'État qui permette d'assurer au moins trois fonctions : la redistribution, la médiation et la coordination. La redistribution se justifie notamment parce que tout territoire n'est pas également doté ; la médiation portera à la fois sur les instances internationales, les collectivités territoriales et les acteurs locaux ; enfin, la coordination verticale – émanant des collectivités territoriales – et horizontale entre projets et entre acteurs du territoire.

Changement de nature : Dans cette perspective, le rôle du public n'est donc pas seulement de contracter avec les acteurs pour compenser monétairement une production de valeur non sanctionnée par le marché ou pour stimuler une fonction que le marché n'incite pas à entreprendre (création d'emplois...). Il s'agit plutôt de permettre la convergence des fonctions secondaires et des produits non strictement marchands vers le marché afin de stimuler la production d'une offre composite par les territoires. L'enjeu des politiques devrait être également et corollairement de gérer la redistribution de la rente éventuelle issue de cette offre composite où existent des risques de captation par certains producteurs profitant des prestations non rémunérées des autres. Il s'agit en fait pour les autorités publiques (État comme collectivités locales) de réguler les flux de valeur créés hors marché sur la base des ressources productives nouvelles.

La montée des dynamiques territoriales est coordonnée avec la globalisation créant ainsi un espace ouvert d'action publique entre l'État et les acteurs individuels. Comme le remarque

A. FAURÉ (2001), « incontestablement, le système politique local traverse une tourmente territoriale de grande amplitude, tourmente paradoxalement confortée par le processus de mondialisation, qui s'appuie aussi sur les dynamiques des terroirs, des réseaux de territoires et de la modernité urbaine ». La conséquence de cette irruption de la coordination d'acteurs à l'échelle territoriale est une mutation du principe de politique économique conçue comme une action exogène visant à modifier les flux macro-économiques en vue d'un déplacement des équilibres. Cette conception d'essence keynésienne est tournée vers l'optimisation de l'offre d'emploi au niveau du marché global de l'emploi dans la nation. En d'autres termes, on peut reprendre les interrogations de R. SALAIS (1998) : « Comment conceptualiser une action publique qui ne se confonde pas avec une politique de l'État, existe-t-il des actions publiques qui ne reposent pas sur un principe de généralité catégorielle ? ». La réponse est esquissée par J. COMMAILLE et B. JOBERT (1998) : « Les processus de décision découlent moins de l'intervention d'une instance centrale, d'une imposition hétéronome et relèvent plus d'une autonomie régulée. Dans les arrangements institutionnels, la configuration des acteurs sociaux paraît avoir plus d'importance que l'intervention du politique. La multiplicité des instances, des acteurs établis dans une autonomie relative croissante, avec des marges nouvelles d'intervention, permet d'évoquer une véritable polycentricité des formes de régulation [souligné par l'auteur] du social et du politique. »

On passerait donc des politiques publiques à l'action publique. Cette dernière implique les acteurs locaux et non pas une instance coercitive extérieure, elle peut concerner les acteurs privés dès lors qu'ils se coordonnent pour produire du service collectif. L'action publique territoriale peut revêtir des formes très diverses. On peut les assimiler à des éléments que les politologues regroupent dans la notion de gouvernance. Dans sa forme de régulation locale, on pourrait la définir comme un modèle de coordination entre acteurs qui vise à intégrer les mécanismes productifs et institutionnels dans les dimensions locales (proximité géographique et proximité organisationnelle) et le rapport au global. La gouvernance territoriale apparaît comme « l'expression d'arbitrages entre différents intérêts au niveau local » (CHIA, TORRE, 1999).

Conclusion

Nous avons essayé de montrer dans ce texte que le développement territorial constitue un modèle de développement doué de caractéristiques bien précises qui lui sont propres et qui reposent essentiellement sur la dynamique de « spécification » des ressources par un ensemble d'acteurs constitué en « territoire ».

Un tel modèle nous paraît renouveler les notions pionnières élaborées dès les années 1960 de « développement par le bas » (*bottom up*) et de « développement endogène ». En effet, l'apport du modèle territorial tient notamment dans l'utilisation de la notion de proximité (géographique et institutionnelle) pour expliquer les coordinations d'acteurs.

L'action publique s'en trouve questionnée dans la mesure où elle n'est plus réductible à la seule action de l'État. Cependant, l'État constitué et capable d'agir (plutôt qu'un État absent et (ou) impotent) reste une condition nécessaire, bien que non suffisante, à l'expression de l'action publique territorialisée.

Enfin, des limites et des obstacles importants démontrent que le modèle ne relève pas d'une dynamique spontanée et qu'il exige une action publique adéquate. Si l'efficacité du développement territorial a pu être démontrée dans les cas évoqués plus haut, il reste un vaste champ de réflexions sur son articulation avec la globalisation du monde et sa capacité à s'appliquer en des lieux dominés par une production générique, sans possibilité évidente de spécification de ressources.