

Développement territorial + autonomie locale = (in)justice spatiale ?

Cyril Blondel et Estelle Evrard, Université du Luxembourg

Depuis plusieurs décennies, les organisations internationales (notamment européennes) ont fait du renforcement de l'autonomie des autorités locales (qualifié parfois d'« *empowerment* » du local) un pan entier de leur politique de développement. Les recettes sont connues et reviennent à mettre en œuvre la doctrine que les Etats occidentaux s'appliquent à eux-mêmes depuis les années 1980 : déconcentrer et décentraliser autant que possible l'action publique au niveau local (Brenner, 2004), en particulier les politiques urbaines¹. Ce regain du localisme bénéficie d'une conjoncture favorable principalement à deux niveaux.

En premier lieu, certaines recherches l'affirment et les institutions internationales en font un argument, l'action étatique seule est insuffisante en termes de développement. Le Conseil, le Parlement de l'UE, le Comité des Régions et le Conseil économique et social de l'UE considèrent par exemple dans une communication commune intitulée « *Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement* » que les programmes top-down et centralisés de développement territorial sont « *insuffisants pour adresser les complexités du développement local et de la lutte contre la pauvreté* » (2013).

En contrepoint, les autorités locales bénéficient d'un a priori positif. Sensées être « *plus proches des citoyens* », elles auraient la « *responsabilité de satisfaire leurs besoins premiers et d'assurer l'accès de tous aux services de base* » (ibid). Ce qui pousse Jaafar Sadok Friaa² à affirmer dans le cadre de l'élaboration du programme de développement urbain et de gouvernance locale pour la Tunisie : « *Pour que la décentralisation fonctionne, les autorités locales doivent gagner en autonomie, en capacités et en responsabilités* » (Banque mondiale, 2014). Ainsi dans leurs programmes de développement, les organisations internationales prônent-elles une gouvernance multi-niveaux qui renforce le pouvoir de l'échelon local, supposé plus légitime et plus efficace dans sa capacité à produire du développement. Plus d'autonomie locale serait ainsi synonyme de plus de justice distributive au profit des territoires locaux et de leurs populations.

En second lieu, ce rééquilibrage au profit du local serait également plus démocratique. En effet, il répondrait à une demande exprimée par les citoyens eux-mêmes : participer davantage à la prise de décision. C'est une des réponses

¹ Cf. par exemple dans le contexte français le numéro 2 de la revue *Esprit* de 2008 consacrée au « gouvernement des villes », ou le numéro 1 de la revue *Pôle Sud* de 2010 consacrée à « la nouvelle critique urbaine ».

² Décrit comme spécialiste principal du développement urbain à la Banque mondiale.

apportées aux demandes très diverses d'autonomie accrue de certains territoires, populations et communautés qui semblent se multiplier à l'échelle internationale (Catalogne, Ecosse, Québec, Nouvelle-Calédonie, Groenland par exemple...). Et les Etats-Nations de souvent choisir d'accroître l'autonomie pour éviter l'indépendance (Castellarin, 2018).

Là encore, les organisations internationales vont dans le même sens. Dans la déclaration de Rio de 2012 intitulée « *le futur que nous voulons* », les participants à la Conférence des Nations-Unies sur le développement durable soulignent l'importance croissante du local et de l'infra-national, en particulier sa faculté à permettre « *l'engagement des citoyens et des autres parties prenantes en leur fournissant l'information pertinente* », et ce, « *de manière appropriée* » (paragraphe 42). En creux, l'autonomie locale est prônée comme une évolution positive parce qu'elle permettrait de résoudre une partie de la crise démocratique actuelle, en rapprochant les citoyens de la décision politique, la rendant plus transparente et plus contrôlable. Plus d'autonomie locale, ce serait donc aussi plus de justice procédurale.

Cet appel à articles prend pour point de départ l'autonomie telle qu'elle est entendue par les organisations internationales (e.g. OCDE, Conseil de l'Europe pour les plus citées). La définition de l'autonomie qu'elles proposent est essentiellement institutionnelle, recouvrant généralement deux éléments, identifiés par Clark en 1984 : le pouvoir d'initiative (la capacité du local à mener à bien des tâches dans l'intérêt du local) et le pouvoir d'immunité (la possibilité du local à agir sans contrôle des niveaux supérieurs). Par « local », nous entendons ici l'ancrage spatial de proximité au plus près des injustices spatiales vécues et ciblées par les politiques de développement territorial. Ce « local » désigne préférentiellement les acteurs publics institutionnels (e.g. les collectivités territoriales), mais aussi possiblement des acteurs privés et associatifs qui se mobilisent pour appliquer, contester ou détourner les politiques de développement territorial.

Cet appel propose de questionner d'un point de vue critique les liens entre autonomie locale et justice spatiale dans le cadre des politiques de développement territorial visant à renforcer la marge de manœuvre conférée au local. Sont en particulier attendues des contributions faisant état d'exemples concrets d'application ou de résistance à ces politiques. Les politiques et programmes concernés sont en particulier ceux mis en place depuis 2000 par les grandes organisations internationales, suprarégionales et/ou nationales à destination de territoires périphériques, semi-périphériques (mais aussi de leurs périphéries intérieures) et/ou au profit de populations jugées marginales : par exemple les politiques de développement de la Banque Mondiale ou de l'ONU, la politique européenne de cohésion territoriale ou les politiques européenne de développement visant le reste du Monde, les programmes de développement nationaux type UsAid, etc.).

Cet appel ne vise pas les politiques en tant que telles. Certains auteurs critiques ont déjà largement démontré les limites éthiques et épistémiques de la posture et de l'approche internationales (e.g. Duffield, 2002 ; Ilcan et Lacey, 2011). Il ne s'agit pas non plus de discuter les évolutions institutionnelles permettant le transfert de compétence au local d'un point de vue des sciences politiques et juridiques, ces dernières étant là aussi déjà bien discutées dans la littérature spécialisée³. L'objectif est ici de s'intéresser à ce que les politiques que l'on pourrait qualifier d'autonomisation du développement produisent en termes de justice spatiale du point de vue des sciences sociales (géographie, sociologie, anthropologie) et depuis un local (i.e. à partir d'observations de terrain) pas uniquement urbain. Dans ce contexte large, cet appel à articles pose plus précisément trois questions :

1/ Comment le local se saisit-il de ces récentes politiques de développement territorial ? Plus particulièrement, ces politiques sont-elles vectrices d'une répartition spatiale plus juste des richesses et des opportunités?

Cet appel propose de caractériser dans un premier axe les actions de développement local engagées sous l'impulsion de l'autonomie renforcée ou en résistance à cette impulsion le cas échéant. L'objet est de documenter, de spécifier et de mettre en perspective ce que cette injonction généralisée produit dans différents contextes en termes de justice distributive. Quelles injustices sont visées ? Quels résultats concrets sont obtenus (en faveur et au dépens de qui) ? Ce qui est en question ici, c'est la capacité du local à contrôler de manière plus juste la production de l'espace (DeFilippis, 1999).

2/ Par qui et avec qui ? Quelles initiatives, quels essais sont menés au niveau organisationnel et procédural, dans le « renouveau démocratique » proposé?

Cet appel propose de caractériser dans un second axe les adaptations que ce renforcement de l'autonomie peut signifier sur le plan organisationnel et démocratique, au niveau local. Quels sont les effets en termes de justice procédurale ? Dans quelle mesure une autonomie renforcée du local dans la gestion des politiques de développement permet un meilleur accès des exclus, des minorités, de ceux à qui ces politiques de justice spatiale sont sensés profiter, à la prise de décision ? Ce pan de l'appel vise à interroger de front les processus participatifs mis en place pour et par l'autonomie locale. Au-delà du simple accès à l'agenda, la question posée est bien celle de la réalité du rééquilibrage des pouvoirs au sein du processus de prise de décision par les autorités locales. Les autonomies territoriales sont-elles, comme Preciado et Uc pouvaient l'espérer, « *à la fois des pratiques décoloniales de résistance et de création du pouvoir local* » (2010) ? Ou ne constituent-elles qu'une sorte de pis-aller ?

³ Cf. par exemple le No 44 de la Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest intitulé « Gouverner le local à l'Est de l'Europe » (2013), ou le numéro 44 de la revue Savoir/agir « Régions, territoires locaux et proximité » (2010).

3/ Au-delà des effets en termes de justice procédurale et distributive dans le territoire visé, que produit le renforcement de l'autonomie aux différentes échelles et entre elles?

Le troisième axe de cet appel invite des analyses portant sur les conséquences sociales, économiques et politiques des rééchelonnements scalaires produits par l'autonomisation du local. A toutes les échelles, du local au national (tout autant qu'à l'intérieur même du « territoire local »), l'agenda de l'autonomisation constitue souvent, sous couvert de valorisation des traditions et des identités locales, une xénophobie spatiale qui ne dit pas son nom, une forme de « *discrimination territoriale* » (Hancock et al., 2016) ou de « *stigmatisation territoriale* » (Wacquant, 2007). Mais au-delà de ce constat attendu, permet-il l'émergence de nouvelles formes de coopération entre espaces dit périphériques? Est-ce que le développement local autonome peut constituer un « *modèle d'action conjointe* »⁴? Est-il pensable et réalisable en solidarité entre les populations sur un territoire donné, mais aussi avec les territoires voisins et les autres organisations territoriales aux niveaux supérieurs? Ou est-il, par sa logique, condamné à être réactionnaire?

Articles complets (voir les instructions aux auteurs) à envoyer pour le 15 février 2019 à :

cyril.blondel@uni.lu et estelle.evrard@uni.lu

Bibliographie indicative

- « Gouverner le local à l'Est de l'Europe », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, Vol. 2, No. 44, 2013.
- « Le gouvernement des villes », *Esprit*, No. 2, 2008
- « La nouvelle critique urbaine », *Pôle Sud* No.1, 2010
- « Régions, territoires locaux et proximité », *Savoir/Agir*, Vol.1, No 11, 2010
- Brenner, Neil., 2004 *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Castellari, Emmanuel, 2018, « le referendum d'indépendance, catalyseur de la création de frontières », in François Dubet (dir.), *Politiques des frontières*, Paris : La Découverte.
- Clark, Gordon L., 1984, A theory of local autonomy, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol.74, No.2, 195-208.

⁴ A l'instar de ce que Cyria Emelianoff écrit des formes de coopération décentralisée en matière d'écologie politique (2009).

Appel à contributions JSSJ – parution juillet 2019

Conseil de l'Europe, 1985, La charte européenne de l'Autonomie locale, Strasbourg, Disponible sur : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a095>

DeFilippis, James, 1999, Alternatives to the "New Urban Politics": finding locality and autonomy in local economic development, *Political Geography*, Vol. 18, No. 8, 973-990.

Duffield, Mark, 2002, "Social reconstruction and the radicalization of development: Aid as a relation of global liberal governance", *Development and Change*, Vol. 33, No. 5, pp- 1049-1071

Emelianoff, Cyria. « Conclusion : la ville durable, vers un modèle d'action conjointe », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 52, no. 4, 2008, pp. 68-71

Hancock, Claire, Christine Lelévrier, Fabrice Ripoll et Serge Weber (dir.), 2006, *Discriminations territoriales. Entre interpellation politique et sentiment d'injustice des habitants*, Marne-la-Vallée : L'oeil d'or.

Ilcan Suzan and Anita Lacey, 2011, *Governing the Poor: Exercises of Poverty Reduction, Practices of Global Aid*, Montreal: McGill-Queen's University Press

Preciado Jaime et Pablo Uc, 2010, « La(s) autonomía(s) en América Latina », *L'Ordinaire des Amériques*, No. 214, 199-220.

Banque mondiale, « Tunisie : renforcer les autorités locales pour engager la décentralisation », 24 juillet 2014, Article en ligne :

<http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2014/07/24/strengthening-local-governments-in-tunisia-as-a-first-step-toward-decentralization>

Commission européenne, 2013, COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS, Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement, COM(2013) 280 final, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_fr_4.pdf