

Décentralisation et développement local : un lien à penser

In: Tiers-Monde. 2005, tome 46 n°181. pp. 7-20.

Abstract

Alain Dubresson and Yves-André Fauré — Decentralisation and local development : a link to reconsider. Introduction The present dossier is an invitation to reconsider the link, which is often described as mechanical, between decentralisation and local development. The analyses issuing from the urbanised public spheres of South Africa, Brazil, Mexico, India and Senegal, bring to light the gap between institutional organisms of decentralisation and the levels of training or of consolidation of localised economic dynamics. Hence, the infra-national political and administrative scales are not necessarily the most viable. To make sense of current changes, it is worthwhile reflecting upon regulatory mechanisms both at intra-local and inter-local levels.

Citer ce document / Cite this document :

Dubresson Alain, Fauré Yves-André. Décentralisation et développement local : un lien à penser. In: Tiers-Monde. 2005, tome 46 n°181. pp. 7-20.

doi : 10.3406/tiers.2005.5900

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_1293-8882_2005_num_46_181_5900

Décentralisation et développement local : un lien à repenser

par Alain DUBRESSON* et Yves-André FAURÉ**

Ce dossier invite à repenser le lien trop souvent décrit comme mécanique entre décentralisation et développement local. Les analyses produites sur des espaces urbanisés d'Afrique du Sud, du Brésil, du Mexique, d'Inde et du Sénégal, mettent en évidence les désajustements entre les organigrammes institutionnels de la décentralisation et les niveaux de formation ou de consolidation des dynamiques économiques localisées. Ainsi, les échelles politiques et administratives les plus infranationales ne sont pas nécessairement les plus pertinentes. Pour donner du sens aux changements en cours, il convient de s'interroger sur les modes de régulation tant intralocaux qu'interlocaux.

QUESTION DE MÉTHODE

L'air du temps pourrait priver de toute originalité le thème central présenté dans ce numéro de la *Revue Tiers Monde*. De nombreux facteurs et processus, aussi divers dans leurs origines qu'hétérogènes dans leur contenu, concourent aujourd'hui à étendre ou amplifier les mouvements de décentralisation institutionnelle et à mettre en relief les conditions, contextes et acteurs du développement à l'échelle locale. On se contentera de rappeler que le nouveau paradigme économique, en dérégulant les cadres nationaux des systèmes productifs et en les réarticulant, de manière très sélective et fortement différenciée, au sys-

* Géographe, Université de Paris X, Géotropiques (EA 375) et IRD, UR Développement local urbain. Dynamiques et régulations.

** Socio-économiste, IRD et Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

tème mondial des échanges, tend à mettre directement en rapport échelle locale et niveau global des activités et des échanges. Au cours des deux dernières décennies, divers modèles de régulation étatiques et centralisés ont été remis en cause par l'affaiblissement économique, financier et institutionnel des États¹ ayant en charge les politiques macroscopiques de développement et par l'abandon des mesures d'inspiration keynésienne dans les anciens pays industriels. Simultanément, la domination des approches néo-libérales au sein des institutions internationales a conditionné le concours de ces dernières à l'exécution de programmes d'ajustement structurel et au réaménagement des pouvoirs et des administrations en faveur de collectivités publiques infranationales. Un profond renouvellement des problématiques de recherche, prenant pour objet les dynamiques infranationales, a ainsi été imposé. De façon convergente, la « mondialisation », entendue comme une accélération du temps économique, une réduction des contraintes à la mobilité des facteurs – relative pour les déplacements de main-d'œuvre –, une accentuation de la simultanéité et de l'interdépendance² résultant d'une lente homogénéisation, à l'échelle planétaire, de politiques publiques nationales néo-libérales, contribue tout autant à projeter les dynamiques socio-économiques des nations en développement vers l'international qu'à conférer un rôle majeur aux facteurs locaux fondant la croissance et assurant les conditions du développement (Tourjansky-Cabart, 1996).

En outre, la crise du système productif de type fordiste³ à tout le moins la découverte de ses limites, résultats d'un ensemble complexe de déterminants ainsi que, parallèlement, les vertus attribuées à des formes d'organisation industrielle reposant sur des agglomérations d'entreprises de taille modeste et plus ou moins engagées dans des processus de coopération localisée, ont suscité ou accentué des réorganisations productives dans le sens d'une plus grande déconcentration. Dans le même temps, les processus de décentralisation illustrent un nouveau mode de « gouvernance »⁴ qui se nourrit tant des critiques proférées à l'endroit

1. Ce qui ne signifie pas, loin de là, leur disparition, voir Bayart, 2004. On relèvera aussi que, même dans le cadre de politiques économiques « orthodoxes », sont reconnues aux États et, plus généralement, aux « organisations » des fonctions d'orientation, d'encadrement, de correction des asymétries d'information et de rééquilibrage de marchés que, depuis Karl Polanyi entre autres, nous savons non autorégulés (cf. par ex. Stiglitz, 2002).

2. Décrite comme l'abolition de la distance (Badie, 2002) ou encore la compression du temps et de l'espace (Harvey, 1990).

3. Cette qualification ne correspond, bien évidemment, que partiellement aux régimes économiques des pays concernés par les articles à suivre, fussent-ils des pays émergents.

4. En évitant soigneusement d'associer le qualificatif de « bonne » au terme « gouvernance » les auteurs, réunis, épargnent un débat qui serait bien mal lancé ou qui devrait être engagé sur des bases différentes.

d'États qualifiés d'inefficients que des espoirs placés dans la plus grande proximité des pouvoirs et des acteurs, dans la plus grande pertinence, rapidité et flexibilité des décisions publiques, dans le meilleur contrôle opéré, localement, sur les effets des choix publics.

Si elle prend acte de ces grandes tendances sans adhérer pour autant aux présupposés qui accompagnent bien des discours de légitimation, la mise en perspective collective proposée ici doit être précisée dans ses conditions de formulation. Il ne s'agit pas de tenter d'établir des rapports, plus ou moins mesurables, entre deux processus ni d'identifier exactement les effets de l'un sur l'autre. La diversité des programmes de recherche en cours dont les quelques textes ci-après sont extraits, la variété des terrains et des objets qu'ils analysent, les disparités des méthodes mobilisées et, pour être clair, les particularités des disciplines de référence des auteurs détournent d'une telle prétention. Au surplus, les deux processus revêtent des statuts différents selon qu'ils constituent le cœur ou le cadre des recherches conduites sur les terrains respectifs mais aussi selon les modalités par lesquelles ils se présentent dans les situations concrètes, marquées par des échelles spatiales, des agencements institutionnels et des états d'avancement très différents. Ainsi décentralisation et développement local ne sont-ils pas directement assimilables en raison de la diversité des réalités empiriques abordées et de la pluralité des constructions analytiques qui tentent de les cerner. Il ne saurait donc être question de généraliser les observations opérées à partir d'expériences « nationales » précises, tant les conditions institutionnelles et économiques, les facteurs sociaux, culturels et politiques qui les modulent se présentent sous des traits partiellement spécifiques.

Les analyses proposées ont été essentiellement restreintes aux espaces urbanisés. La globalisation à l'échelle mondiale donne en effet une fonction stratégique aux villes comme lieux d'agglomération et de densité croissante de populations, de richesses, de technologies et d'informations, influant directement sur la productivité et la compétitivité des cités. Les relations entre les villes et l'économie mondiale sont au cœur des phénomènes de métropolisation et d'internationalisation : les villes concentrent toujours plus de puissance économique, elles sont de plus en plus ouvertes à l'échange international et elles se livrent directement – au-delà des frontières nationales – une compétition active, comme l'atteste l'exemple de Durban en Afrique du Sud. Toutefois, si des dynamiques urbaines se construisent et s'organisent sur des modes souvent innovants, leur efficacité sociale est en question. Or l'échelle locale apparaît comme propice à la reconnaissance de nouveaux systèmes d'acteurs et de partenariats

public/privé. Agissant au plus proche des populations – par exemple à travers le rôle des associations et des ONG que met en relief l'étude sur le Sénégal – et des collectivités décentralisées, on attend de ces systèmes, aux échelles métropolitaines et infra-urbaines, des innovations socio-économiques liées aux relations de proximité et d'agglomération. On en attend aussi une meilleure gestion urbaine fondée sur des principes de gouvernance.

SUR LE FÉTICHISME DES TERMES

En faisant preuve de prudence, le pluralisme du concret et de ses méthodes d'approche peut toutefois être source de richesse en termes de connaissance. Les réelles difficultés qui s'opposent à la recherche de liaisons mécaniques entre décentralisation et développement local ne disqualifient pas, bien au contraire, l'intention de dégager quelques lignes interprétatives. Celles-ci offrent un point de vue critique à l'égard des associations trop souvent pratiquées sur ce thème ainsi que des lieux communs qui en résultent. On ne dénotera ainsi aucune illusion enchantée sur la petite dimension et aucun encouragement aux facilités consistant à assimiler le cadre décentralisé de l'action publique ou collective et le contexte local de la dynamique économique et sociale. Au demeurant, les auteurs des articles participent à une unité de recherche dont une des préoccupations est de savoir si le local constitue (ou non) un foyer, éventuellement spécifique, de croissance ou un espace où se lisent (ou non) des effets de croissance dont l'origine et les facteurs sont supralocaux.

Si le terme de « décentralisation » est souvent utilisé de manière générique pour subsumer une série de processus divers allant de la simple déconcentration à une dévolution significative de pouvoirs, ainsi que le souligne Michèle Leclerc-Olive (2001), nul n'est dupe des fonctions d'allègement de la contrainte budgétaire centrale des États que sert, entre autres, la décentralisation, et des offices qu'elle remplit ainsi pour satisfaire les injonctions des agences financières multilatérales. L'étude portant sur le Sénégal démontre qu'elle est à la fois une forme masquée de l'ajustement et une nouvelle porte d'entrée des stratégies d'aide extérieure. On ne méconnaît pas, non plus, les difficultés de transferts ou d'identification des ressources compensatoires *in situ* ainsi que certaines limites de compétences des appareils administratifs locaux. On peut aussi redouter que les processus d'équilibre, d'équité,

de régulation généralement assurés à une échelle supra-locale soient mis à mal et que des disparités spatiales viennent redoubler et accentuer des inégalités économiques et sociales malaisément surmontées par l'idéologie de la petite dimension censée concrétiser certaines des exigences de la « bonne gouvernance », comme par la doctrine à la mode de la « proximité », supposée réduire les contradictions entre les lieux et les acteurs¹. Il est fondamental de rappeler que nous ne disposons pas de véritables évaluations comparées – au demeurant délicates à concevoir et à mettre en œuvre – des mérites respectifs des formes d'organisation des gouvernements et de leurs appareils administratifs et *a fortiori* dans le domaine de la dynamique socio-économique. Font encore défaut les études qui se proposeraient d'apprécier conjointement les périmètres d'action, les compétences, les ressources et les résultats des divers niveaux de pouvoir². De ce point de vue le recours désormais « à la mode » au principe dit de subsidiarité comme fondement de la décentralisation en vue de faire assumer par des collectivités de plus modeste échelle des compétences supposées d'application « plus efficace » demeure une pure incantation idéologique tant que manqueront des bilans mesurés et argumentés.

Quant à la notion de « développement local », elle est devenue récurrente dans les nouveaux agencements politiques, institutionnels ou industriels, d'abord dans les pays développés puis dans les sociétés en développement. Si de longue date la référence à un développement local a émergé diversement à partir de l'État central et de la déconcentration administrative vers des collectivités territoriales (cas du Sénégal) ou dans des situations fédérales (Brésil, Mexique, Inde et, dans une moindre mesure, Afrique du Sud), depuis une quinzaine d'années, dans le sillage des plans d'ajustement structurel et des réformes de décentralisation, l'affirmation du local s'est imposée par le haut, sous la forme d'une injonction internationale, et par le bas à partir d'initiatives ou de revendications à l'échelle des villes, des quartiers ou d'autres espaces infranationaux. Toutefois, la notion de développement local n'est pas articulée à un corpus théorique solide et stable comme l'indiquent les auteurs du texte sur Durban. Rarement définie par la littérature spécialisée alors qu'elle figure au cœur d'études en nombre croissant (Benko, 2001 ; Greffe, 1988 et 2002 ; Pecqueur,

1. Détachée des mots d'ordre et des modes ambiants, la « proximité » fait cependant l'objet de travaux académiques pluridisciplinaires qui en explorent le potentiel heuristique et en restitue la complexité ; cf. par ex. Bellet, Colletis et Lung, 1993 ; Gilly et Torre, 2000 ; Pecqueur et Zimmermann, 2004, ainsi que les nombreuses contributions présentées dans le cadre des IV^{es} Journées de la proximité, Marseille, IDEP, LEST, GREQAM et Groupe « Dynamique de la proximité », 17 et 18 juin 2004.

2. Les quelques études empiriques disponibles sur la relation entre décentralisation et croissance livrent des résultats ou décevants ou non convaincants ; cf. par ex. Duret, 2000.

2000 ; Tourjansky-Cabart, 1996), elle intègre plusieurs dimensions – spatiales, économiques, sociales, culturelles et politiques – dont l'interaction permet d'aborder les transformations urbaines ou régionales sans les réduire aux seules évolutions des taux de croissance de leur PIB. Parmi les composantes possibles figurent les effets d'agglomération, la formation d'économies de proximité, les conditions de l'ancrage physique et de l'enracinement local des firmes, l'impact de programmes de création d'emplois et de revenus, les politiques de modernisation du tissu entrepreneurial et d'amélioration des qualifications et compétences, les stratégies d'incorporation et de diffusion des innovations, la construction de territoires par un ensemble d'organisations et de services, les modes de gouvernance associant les sphères publiques et privées et combinant diverses formules de coordination, la création d'instruments institutionnels en vue de s'adapter aux changements et d'anticiper les problèmes et les défis. Le « développement local », dans ces conditions, ne peut pas être circonscrit aux seules évolutions qui concernent les agglomérations d'activités – que ce soit sous la forme de district industriel, de systèmes productifs localisés, de *clusters*¹, etc. On ne peut non plus le restreindre aux seules actions collectives ou aux politiques publiques qui, de près ou de loin, s'en réclament : le « développement local » est bien l'affaire de leur combinaison plus ou moins pertinente, plus ou moins efficace. Processus dynamique et incertain plutôt que réalité figée, le développement local est ainsi à la fois un problème de consolidation territoriale et de coordination entre les différents acteurs, qui interpelle les contextes institutionnels locaux.

Par ailleurs, cette notion comporte une dimension endogène qui insiste sur la mobilisation et la valorisation productive des ressources, des énergies, des forces sur un espace (ou un « territoire » : sur ce débat, voir l'article sur Le Cap) sans que ce dernier ne désigne *a priori* une aire donnée, aux délimitations physiques précises, fixes et aisément repérables. Il est essentiel de souligner que ce qui peut être « local » ici est régional, voire national ailleurs. L'Afrique du Sud est modeste par rapport au Brésil et à l'Inde mais sa province du Kwazulu-Natal a une superficie et une population comparables à celles du Portugal ou de la Hongrie ; la population de Saint-Louis (Sénégal) est moins nombreuse que celle de bidonvilles de Durban ou de *townships* du Cap. Le processus de mobilisation/valorisation de ressources est certes susceptible

1. Plus lâche et plus étendu que les districts industriels et les systèmes productifs locaux, un *cluster* sera ici défini comme une concentration spatiale et éventuellement sectorielle d'entreprises, souvent petites et moyennes, qui contribuent à une part significative de la production et/ou des exportations dans un contexte local, régional ou national donné.

d'engendrer dans l'espace concerné un saut qualitatif marqué par le passage de ressources génériques à des actifs spécifiques, améliorant la position du lieu dans la concurrence spatiale, mais ses dimensions géographiques demeurent très diverses.

Au total, les études centrées sur le « développement local » résultent d'un pari méthodologique bien davantage que de choix ou de pré-supposés conceptuels. Elles sont essentiellement mises au service d'une intention, celle de profiter des fenêtres d'opportunité que donnent les observations localisées pour appréhender et interpréter les changements qui, empiriquement – et même s'ils se trouvent articulés à des niveaux plus englobants –, se déroulent à cette échelle, que ce soit dans l'ordre productif, dans l'ordre urbain ou dans l'ordre institutionnel tel que ce dernier est abordé dans le cas sénégalais. Ainsi une telle approche permet-elle, par exemple, de restituer la diversité concrète des réorganisations productives dans différents municipes du Mexique, qui sont loin de répondre à un schéma mécanique et nécessaire des contraintes nées de la globalisation, de même qu'elle autorise à déceler des différences notables de réactions et/ou d'initiatives vis-à-vis des nouvelles spatialités économiques entre l'autorité métropolitaine et les municipalités durant la période de transition institutionnelle au Cap.

QUELQUES LIGNES INTERPRÉTATIVES

Tout en évitant de forcer les rapprochements et les oppositions à quoi inviterait une attitude trop naïvement comparatiste en raison de la diversité des « entrées » utilisées par les auteurs, il est possible de relever, à la lecture des diverses contributions, un certain nombre de repères qui sont de nature, nous l'espérons, à faire avancer la réflexion sur les deux processus mis en perspective.

Le poids du politique

Quel que soit le degré d'avancement ou d'approfondissement de la décentralisation – à cet égard le rapprochement entre le Brésil et le Mexique, deux pays pourtant officiellement organisés en fédération, montre de grands contrastes –, quelles que soient les mesures formelles, d'ailleurs d'intensité très variable selon les lieux, arrêtées pour la définir et lui donner du corps, les études proposées désignent deux

cadres qui ont, ici et là, favorisé ou accéléré les autonomies locales, sans doute bien davantage que l'état et l'évolution des schémas institutionnels publics.

Le premier relève des modifications intervenues dans le jeu politique, et plus précisément dans les rapports de force interpartisans et les résultats électoraux subséquents, aux échelles centrale et régionale ; on peut évoquer ici d'une part l'alternance gouvernementale intervenue au Sénégal qui a favorisé un reclassement des clientèles politiques jusqu'à l'échelle locale, d'autre part les macro-changements sud-africains ainsi que les mutations intervenues au Mexique accompagnant le déclassement relatif de l'ancien parti hégémonique et celles observées en Inde dont a résulté une fragmentation de la représentation politique. La fin des quasi-monopoles de partis longtemps dominant les scènes nationales, la nécessité, ici, de passer par des coalitions fragiles, là de laisser un espace à des formations d'opposition ont ainsi ouvert d'importantes marges de manœuvre aux acteurs politiques régionaux et locaux désormais en situation de négocier des alliances et d'influencer des choix publics. Ailleurs cependant (c'est le cas du Brésil), la non-transitivité des alliances politiques entre les différents niveaux de pouvoir emmêle le jeu interinstitutionnel et complique les défis socio-économiques à surmonter.

Le second cadre facilitateur, de fait, de la décentralisation renvoie directement aux nouvelles professions de foi économiques des gouvernements. L'adoption de mesures favorables aux marchés et aux entreprises privées et l'ouverture sur l'économie mondiale – dont on relèvera, avec l'exemple de Durban, qu'elles sont mises en œuvre par des élites naguère acquises à des politiques interventionnistes et de protection des frontières – est allée de pair avec l'ouverture d'un débat sur les mérites respectifs des modes de coordination et d'une réflexion sur les fonctions et l'organisation de l'État, que l'exemple sénégalais met en évidence ; la conversion quasi généralisée au néo-libéralisme a ouvert d'importantes opportunités d'action et d'autonomie locale des opérateurs encourageant, à leur tour, les initiatives des pouvoirs publics décentralisés par des démarches proactives, d'intensité évidemment variable, de soutien à la croissance, d'attraction des investissements, de création d'emplois et de distribution de revenus ainsi que l'attestent les cas mexicains, indiens et sud-africains. Les processus, visibles un peu partout, d'externalisation des services publics de fonction locale font écho à ces tendances économiques lourdes. Il découle de ces observations que l'état de la décentralisation et celui du développement local ne répondent nullement à des processus parfaitement agencés, préparés, programmés, aux effets prévisibles. Les trajectoires

locales singulières, les incertitudes des rapports entre acteurs commandent ainsi, entre autres choses, à la labilité des dispositifs locaux. Au surplus les grandes difficultés de formulation de politiques publiques, comme le montre l'exemple brésilien, ou encore les politiques chaotiques redéfinissant successivement le cadre de la décentralisation, comme il est indiqué dans le cas sénégalais, accroissent les incertitudes pesant sur les trajectoires de développement local.

Concurrences, coordinations, désajustements

En dépit des recommandations internationales actives et des nouveaux militantismes de la proximité, la décentralisation n'est pas un long fleuve tranquille, en tout premier lieu parce que l'architecture des institutions, des pouvoirs et des compétences est loin d'être parfaitement clarifiée ici et là. Ainsi les conflits de compétence entre entités centrales, régionales ou locales sont-ils nombreux et brouillent-ils la carte des initiatives et des politiques publiques comme l'attestent les observations faites à propos de l'Afrique du Sud, du Brésil et de l'Inde. Ailleurs, et le cas type est celui du Sénégal, les nouveaux champs d'initiatives et de responsabilités reconnues aux collectivités publiques locales, dans le cadre d'une trajectoire historique de décentralisation loin d'être linéaire, vont de pair avec le maintien, en maints domaines, d'une tutelle exercée par l'État central.

Les articles montrent tous, quel que soit le degré plus ou moins avancé des processus de décentralisation et l'autonomie qui en résulte pour les unités concernées, l'étroite imbrication, l'étroite interdépendance des niveaux de décision et de gestion (gouvernements nationaux/centraux, régionaux/étatiques/fédérés et locaux/municipaux/métropolitains) tant au plan du fonctionnement des organes institutionnels qu'au plan des politiques publiques ayant vocation à promouvoir des dynamiques économiques et sociales d'échelle locale. En ce sens l'approche locale ou localisée des changements, les processus de décentralisation eux-mêmes ont à voir avec une complexité née, entre autres, de la nécessaire intergouvernementalité qui caractérise les rapports incertains mais toujours incontournables entre autorités et acteurs de rang ou d'échelle différents. Quelles que soient les compétences reconnues aux entités décentralisées et les moyens, plus ou moins autonomes, dont elles disposent, les transformations locales supposent, dans tous les cas de figure, des négociations, des coordinations. Leurs résultats en termes de réorganisation ou de reconversion des tissus productifs, ou encore de restructuration des espaces urbains,

dépendent tant de la capacité d'entregent et d'influence des acteurs locaux auprès des autres niveaux et instances, économiques et politiques – résumée dans l'usage de capitaux sociaux différenciés comme au Mexique, ou dans le recours à des mobilisations politiques dans le cas de l'Inde – que de l'état des rapports politiques et de l'évolution du jeu partisan, comme le montrent aussi les exemples brésilien, sud-africain, indien et mexicain.

Les analyses produites mettent aussi en évidence les désajustements entre les organigrammes institutionnels de la décentralisation et les lieux et niveaux de formation ou de consolidation des dynamiques économiques et urbaines localisées. Ainsi les échelles politiques et administratives les plus infranationales ne sont-elles pas nécessairement les plus adéquates dans la mise en œuvre des conditions et moyens du développement local ; l'exemple des espaces inframétropolitains en Afrique du Sud, l'exemple des municipalités par rapport aux États fédérés au Brésil, au Mexique et en Inde – à la notable exception des grandes agglomérations qui disposent ou ont la possibilité de s'arroger de substantielles marges d'initiatives – éclairent la permanence de cette disjonction et permettent d'expliquer le caractère irréductiblement négocié de tous les projets et de toutes les grandes actions. Au Sénégal, l'indigence fiscale des collectivités décentralisées couplée à la multiplication concurrentielle des acteurs privés non marchands donne aux organisations et canaux internationaux d'aide des pouvoirs qui remettent en question les capacités locales de création des richesses et réduisent les dynamiques de cette échelle, au mieux, à l'identification des besoins et à une éventuelle coordination de projets.

La mise en perspective de la décentralisation et des objets et dimensions relevant du développement local pose clairement la question, cruciale, des niveaux de pertinence de l'action publique ou collective – et, par voie de conséquence, de son analyse. Si le schéma institutionnel général permet de repérer aisément trois échelles (centrale/nationale, fédérée/régionale, municipale/métropolitaine), les moyens et les ressources décentralisés – compris ici comme infranationaux – sont d'origines et d'ampleurs très différentes selon les pays et au sein même des pays entre grandes agglomérations et unités rurales (Afrique du Sud, Mexique, Brésil, Inde, Sénégal). Les compétences juridiques sont fort disparates entre entités de même échelle ; à cet égard l'opposition paraît emblématique entre les municipalités sud-africaines et brésiliennes, les premières ayant en charge la gestion de services publics marchands, les secondes ayant de nettes responsabilités dans les domaines sociaux, éducation et santé notamment. Les administrations concernées font montre, par ailleurs, d'aptitudes et de savoir-faire

variables en matière d'orientation et de soutien économique ou de restructuration des spatialités urbaines. Leurs capacités financières fort variées – allant de la dépendance des transferts des autorités centrales, voire des circuits de solidarité et des organismes internationaux, à la possibilité de « lever » des ressources fiscales propres – induisent des possibilités d'action qui, finalement, tendent à peser selon des formes très différentes et avec plus ou moins d'efficacité sur les processus de changement dans les diverses arènes locales.

Dans le même ordre d'idées on relèvera généralement la faible capacité économique des collectivités publiques géographiquement et institutionnellement les plus décentralisées, non seulement en raison de moyens et de compétences propres souvent limités mais aussi du fait de l'asymétrie des forces en interaction dans les enjeux de développement local. Les lourds investissements, les grandes implantations d'entreprises, les grands projets de restructuration spatiale impliquent bien évidemment les autorités locales concernées, mais les analyses produites sur l'Afrique du Sud, le Mexique, l'Inde et le Brésil démontrent que les décisions les plus (re)structurantes engagent les acteurs publics centraux et/ou régionaux et les directions, nationales ou internationales, des firmes ou encore, dans le cas du Sénégal, les bailleurs de fonds. Cependant les exemples du Cap et de Durban témoignent qu'à l'échelle infra-urbaine, les autorités locales sont loin d'être inertes et impuissantes.

Si les situations locales sud-africaines sont encore particulièrement affectées par les considérables barrières socio-économiques héritées du temps de l'apartheid et surdéterminent les politiques contemporaines, un peu partout cependant, en Inde, au Brésil, et à un moindre degré sans doute au Mexique, les défis posés par les profondes inégalités humaines, productives et spatiales et l'ampleur croissante de la pauvreté imposent mécaniquement l'incorporation d'objectifs sociaux, d'équité, de justice, de rééquilibrage dans les visées de développement local (logements, emplois, revenus, infrastructures, accès aux services, etc.). On ne peut ainsi les réduire, mêmes si elles en sont fondamentalement tributaires, aux seuls processus de croissance du produit brut – la nouvelle citoyenneté évoquée dans l'étude du Cap passe, par exemple, par une citadinité dont le contenu est à inventer. Cette mixité obligée impose que les orientations et les mesures de libéralisme économique généralement adoptées à leur tour, après les gouvernements centraux, par les autorités décentralisées soient redoublées par des actions marquées au sceau d'un minimum d'interventionnisme social.

Un nouveau mode de « gouvernance »

Toute idée de promotion ou de retour à un socialisme municipal étant devenue illusoire à la suite de la conversion des gouvernements centraux à l'idéologie néo-libérale et des espaces occupés désormais par les opérateurs des secteurs privés, marchands et non marchands, comme décrits plus spécialement dans le cas mexicain, mais qui a une valeur plus générale, c'est le mode et le sens de la gouvernance locale qui s'en trouvent modifiés. Il s'agit dès lors, pour les autorités publiques concernées, dans une optique de partenariat et de projets négociés, de déployer des fonctions de facilitation, d'impulsion, d'orientation, de soutien, de coordination et non plus de prétendre se substituer aux acteurs, comme le notent les chercheurs sur leurs terrains respectifs d'observation. Où l'on voit les dispositifs institutionnels incités à créer des externalités positives et les instances publiques encouragées à fournir des biens publics. Dans le même sens, et sans tomber dans les pièges d'un populisme qui, de fait, nie les fondements démocratiques des systèmes de pouvoir, cette gouvernance associant progressivement des acteurs collectifs mais non publics s'ouvre nécessairement à des processus de négociation et de participation – les projets de partenariat privé/public, par exemple, promus par les organes multilatéraux, sont d'ores et déjà en exécution dans les divers pays étudiés. Si ces dernières caractéristiques ne garantissent nullement l'efficacité des projets et des actions elles en deviennent, de plus en plus, des conditions préalables, résultant de mécanismes institutionnalisés, s'imposant *de facto* par le jeu des acteurs ou nées des exigences démocratiques croissantes ou encore provenant des marges que le nouveau cours économique donne aux opérateurs localisés.

Des questions demeurées ouvertes

L'état des connaissances et les moyens d'investigation et de mesure ne permettent pas de trancher la question de l'efficacité économique et sociale d'un déplacement, formel ou informel mais bien réel, des lieux de décision et d'initiatives en matière de développement, notamment local. Ces nouvelles conditions favorisent-elles une croissance plus soutenue et plus durable, mieux ajustée aux besoins des populations, conduisent-elles à mieux redistribuer les revenus et les richesses, à améliorer les qualifications, souvent très déficitaires à cette échelle, etc. ? À s'en tenir aux objectifs affichés ou aux contenus qu'on

peut raisonnablement leur affecter, les politiques de développement local ne paraissent pas, pour l'heure, en dépit des avancées décentralisatrices, avoir débouché sur des résultats probants. En témoignent ainsi les études sur l'Inde, où s'accroît le clivage classes moyennes urbaines / classes rurales, sur le Brésil, où les municipalités peinent à améliorer les conditions de vie des populations, sur l'Afrique du Sud, où les gouvernements locaux ne parviennent guère à contrôler les nouvelles spatialités économiques, sur le Mexique, où la reconversion réussie de milieux d'entrepreneurs disposant d'un solide capital social s'oppose à l'informalisation des petites activités et à la précarisation du et autour du travail, sur le Sénégal où les asymétries de ressources matérielles, de capacités et de pouvoirs entre les nombreux opérateurs engagés dans les projets ont pour effet de décentraliser les carences bien connues du développement aidé.

Une autre interrogation qu'on laissera ouverte renvoie au sens de ces changements en cours et aux modes de régulation qui peuvent en découler, tant sur le plan infralocal (métropolitain par exemple, dans le cas analysé du Cap) que sur le plan interlocal (Brésil, Inde, Mexique et Sénégal). Les activités, formelles et informelles, licites et illicites, les groupes d'intérêts, les associations et organisations civiles susceptibles de participer aux nouveaux agencements, les alliances et les réseaux en mesure d'encadrer ces évolutions pour en résorber les contradictions et en reproduire tendanciellement les schèmes apparaissent propres à chaque site tout en dépendant, partiellement, de leurs rapports aux échelles nationale et/ou internationale. Par ailleurs, les autonomies locales qui découlent des transformations formelles des architectures institutionnelles ou des changements de fait des arènes politiques et partisans aussi bien que des logiques néo-libérales induisant des risques de différenciations croissantes des espaces productifs et des sociétés locales et infralocales – les restructurations sont ainsi très inégales au sein même des villes comme l'explique le dossier ouvert sur Le Cap cependant que l'atomisation redoutée par certains n'y est pas appréhendée comme un résultat nécessaire – mettent plus crûment en lumière des fonctions, sans doute à redéfinir, d'équilibrage, d'équité, d'aménagement qui ont perdu, progressivement, de leur légitimité et de leur importance.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Badie B. (2002), Mondialisation, fragmentation, régionalisation des cultures, in Haut Conseil de la coopération internationale, *Biens publics mondiaux et coopération internationale*, Paris, Karthala.
- Bayart J.-F. (2004), *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard.
- Bellet M., Colletis G. et Lung Y. (éd.) (1993), Économie de proximités, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, Bordeaux.
- Benko G. (2001), Développement durable et systèmes productifs locaux, in *Réseaux d'entreprises. Regards sur les systèmes productifs locaux*, Paris, Datar-La Documentation française.
- Duret E. (2000), *Réformes institutionnelles et finances publiques. L'exemple de la décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse de doctorat ès sciences économiques, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I.
- Gilly J.-P. et Torre A. (coord.) (2000), *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan.
- Grefe X. (1988), *Décentraliser pour l'emploi : les initiatives locales de développement*, Paris, Economica.
- Grefe X. (2002), *Le développement local*, Paris, Éd. de L'Aube-DATAR.
- Harvey D. (1990), *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Cambridge (Mass.), Blackwell.
- Leclerc-Olive M. (2001), Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisations, in M. Leclerc-Olive, A. Rochegude (dir.), *Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisations*, *Cahiers du GEMDEV*, n° 27, octobre 2001, p. 7-11.
- Pecqueur B. et Zimmermann J.-B. (coord.) (2004), *Économie de proximités*, Paris, Hermès-Lavoisier.
- Pecqueur B. (2000), *Le développement local*, Paris, Alternatives économiques - Syros.
- Stiglitz J. E. (2002), *La grande désillusion*, Paris, Fayard.
- Tourjansky-Cabart L. (1996), *Le développement économique local*, Paris, PUF.