



HAL
open science

De l'animation locale à l'ingénierie territoriale

Pierre-Antoine Landel, Kirsten Koop

► **To cite this version:**

Pierre-Antoine Landel, Kirsten Koop. De l'animation locale à l'ingénierie territoriale. Le Développement Local : Mécanismes, Stratégies et Gouvernance, Feb 2011, Agadir, Maroc. halshs-00580760

HAL Id: halshs-00580760

<https://shs.hal.science/halshs-00580760>

Submitted on 29 Mar 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

"Le Développement Local : Mécanismes, Stratégies et Gouvernance"

Proposition de communication

De l'animation locale à l'ingénierie territoriale

Pierre-Antoine LANDEL - Maître de conférences
Kirsten KOOP - Maître de Conférences

Université Joseph Fourier - Grenoble 1
UMR PACTE –Territoires

Adresse postale : CERMOSSEM, Le Pradel, 07170 Mirabel
Tel cel : 00.33 (0)6.71.62.85.52 , tel : 00.33.(0)4.45.36.76.52 fax : 00.33 (0)4.75. 36.76.84
[Pierre-antoine.landel@ujf-grenoble.fr](mailto: pierre-antoine.landel@ujf-grenoble.fr); [kirsten.koop@ujf-grenoble.fr](mailto: kirsten.koop@ujf-grenoble.fr)

Mots clés

Développement local, ressources territoriales, autonomie territoriale, ingénierie territoriale

Résumé

L'émergence du concept de développement local en France a accompagné la période de transformation économique qui a suivi le premier choc pétrolier de 1973. Il s'est traduit par la mobilisation de ressources locales, pour répondre aux besoins des populations, dans un contexte où celles-ci disposaient de peu d'autonomie. Progressivement, le concept est devenu celui du développement territorial. A partir de la capacité des acteurs à révéler puis à développer des ressources spécifiques au territoire, émergent dans certains cas des activités nouvelles susceptibles de s'inscrire dans des marchés internationaux.

Notre questionnement porte essentiellement sur les processus qui ont permis le passage du mode de développement du local au territorial ? Notre hypothèse est que le processus est accompagné de l'émergence d'une ingénierie du territoire, compris comme un ensemble de compétences professionnelles permettant de construire puis de valoriser ces ressources territoriales sur des marchés élargis. A partir d'un corpus issu de rencontres entre des agents de développement locaux en France, nous nous efforcerons de décrire les stratégies mises en œuvre et de décrire des modes de gouvernance susceptibles d'y être liés. Au regard d'une

analyse d'actions de développement développées dans le cadre de coopérations transnationales entre la France et les pays du Maghreb, nous nous interrogerons sur les conditions de transférabilité des processus ?

Summary

The emergence of the concept of local development in France is linked with the economic period of transformation which followed the first oil crisis of 1973. It resulted in the mobilisation of local resources, to meet the needs for the populations, in a context where those had little autonomy. Gradually, the concept became that of the territorial development. From the capacity of the actors to reveal then to develop resources specific to the territory, emergent in certain cases of the new activities likely to fit in international markets.

Thus our question relates primarily to the processes which allowed the passage from a local to a territorial development mode. Our assumption is that the process is accompanied by the emergence of an engineering of the territory, including a whole of professional competences making it possible to build and then to develop these territorial resources on widened markets. Starting from a corpus resulting from meetings between local agents of development in France, we will endeavour to describe the strategies implemented and describe modes of governorship likely to be dependent there. Taking into consideration an analysis of development actions developed within the framework of transnational co-operations between France and the Maghreb countries, we will question the conditions of transferability of the processes.

Introduction

Après plus de 30 années de croissance rapide, l'économie française est entrée à la fin des années 1970 dans une ère de production postfordiste. Même si nombre de facteurs explicatifs et annonceurs peuvent être avancés, il s'agit d'une date marquante du changement des politiques d'aménagement du territoire. Depuis l'après guerre, et particulièrement les années 1960, la politique de la France était inscrite dans un processus d'aménagement descendant, qui se traduisait par la déclinaison locales de décisions prises au niveau national. L'espace conçu comme un réceptacle à de grands aménagements, est considéré comme un élément neutre, susceptible de remplir des fonctions différenciées (habitat, production, récréation, transports...). La planification place l'Etat au cœur de l'économie (Jean, Vanier, 2010), et celui-ci est l'acteur essentiel du développement, avec une fonction de rééquilibrage entre les régions.

La crise se traduit par un changement de paradigme. L'Etat planificateur s'efface au profit d'un Etat « animateur » et le développement local, articulant au travers du projet, une situation donnée à un objectif à atteindre (Boutinet, 2003) devient le cadre de l'action, avant tout dans les zones classées comme « difficiles » par la Banque mondiale (19 ??). Celles ci sont définies au travers de difficultés des agents à accéder aux marchés, du fait de handicaps

naturels ou structurels. L'action publique ne vise plus à compenser des handicaps, mais à accompagner des dynamiques initiées à partir de l'échelon local. Elle repose sur des acteurs individuels ou collectifs, porteurs d'initiatives et d'intentionnalités (Gumuchian et alii, 2003) qui vont agir à différentes échelles, selon la nature des problèmes à résoudre.

Si au départ, les ambitions des programmes s'inscrivent à des échelles locales, en particulier pour l'agriculture, au travers de la réduction des coûts d'approvisionnement, et d'une valorisation locale des productions, l'émergence des politiques de cohésion mises en œuvre au niveau européen, déterminent un changement d'échelle. Le développement territorial accompagne de nouvelles politiques, marquées par le retrait des démarches de compensation des handicaps, au profit de politiques visant à renforcer la « compétitivité » des territoires conjuguent deux types d'enjeux :

- ceux qui visent à intégrer les économies, au sein du marché européen, et international ;
- ceux qui visent à révéler et mobiliser des ressources spécifiques, comme moteurs de politiques de développement territorial.

Ce mouvement mérite d'être explicité au travers de deux entrées. La première consiste à proposer une caractérisation du processus de passage du développement local au développement territorial. La seconde vise à proposer une analyse des processus qui ont accompagné cette évolution, en particulier au travers des évolutions des pratiques et compétences professionnelles mobilisées.

1- Quel aménagement pour les zones « difficiles » ? Du développement local au développement territorial

1-2 Des dynamiques spécifiques aux zones difficiles en France

Les « zones difficiles » sont le plus souvent caractérisées par une accumulation de facteurs limitant les possibilités d'accès aux marchés (Campagne, 2007). Du fait des conditions défavorables d'accessibilité, les surcoûts portent sur un ensemble de fonctions telles que l'approvisionnement, la transformation et la valorisation des produits induisant des handicaps à compenser. D'autres facteurs géographiques, telles que la pente pour la montagne, la sécheresse pour les zones arides, accroissent les coûts de production et la vulnérabilité des systèmes de production. Les acteurs du territoire visent à aligner leurs coûts de production sur ceux du marché, et les politiques mises en œuvre ont pour objectif de réduire ces différentiels.

Dans ces zones difficiles, les différences de rémunération restent un point de rupture, induisant des processus de délocalisation difficiles à enrayer du fait de leur inscription dans des cycles irréversibles de désertification. Le vieillissement des populations, la disparition concomitante des services présents sur le territoire ou leur éloignement, l'isolement, entraîne une baisse d'attractivité qui s'aggrave au fur et à mesure du développement du processus. La dégradation des paysages accompagne la déprise des terrains agricoles, concourant à la dégradation des espaces.

Pourtant, face au mouvement d'exode rural qui a marqué la montagne française depuis la moitié du XIX^e siècle, force est de constater une nette reprise démographique, en particulier en zone rurale depuis les années 1980. Celle-ci traduit une « renaissance rurale » (Kayser, 1989) due à un renversement des dynamiques migratoires. Elle concerne l'arrivée de populations de retraités, mais aussi d'actifs porteurs de projet. Les causes de ces mouvements restent complexes à identifier, mais parmi elles, la remise en cause du modèle de développement

industriel accompagne une transformation du rapport de l'homme à la nature, que traduisent des stratégies de retour à la campagne. On assiste à des choix d'installation dans des zones rurales isolées, pour y mettre en œuvre d'autres projets de vie. Ces parcours ont été à l'origine d'initiatives et de ruptures par rapport aux modèles de production classiques.

Le développement local s'inscrirait ainsi dans ce mouvement de redynamisation des zones difficiles en France. Il repose sur des marchés locaux et est qualifiés de « développement endogène » (Pecqueur, 1989 ; Coletti *et al.* 1990). Ce modèle donne toute sa place aux dynamiques locales, aux acteurs locaux, à leur initiative et aux stratégies endogènes ayant échappé à la planification dite « d'en haut », a-spatiale dans leur approche. Cette découverte des dynamiques locales s'inscrit, certes, dans un courant plus vaste, international, travaillant aussi bien sur les pays du Nord dans le contexte post-fordiste qui se dessine, que sur les pays des Suds. Elle trouve des fondements théoriques dans les travaux internationalement reconnus de Stöhr et Tödling (1971), Friedmann et Weaver (1979) et Stöhr et Taylor (1981). En réaction aux dépendances financières et organisationnelles, l'autonomie des acteurs est au cœur des notions de « *self-reliance* » ou de développement autocentré, qui repose sur « l'utilisation prioritaire des facteurs de production disponibles localement » (Rist, 2007 : 219).

La construction de relations de proximité, au sein desquelles ces acteurs vont construire des réponses inédites aux problèmes qu'ils rencontrent, fondent ainsi le territoire comme un espace construit (Pecqueur, 2000). Les échanges se développent à cette échelle locale, et l'Etat conserve une place essentielle dans les dispositifs contractuels qui accompagnent les actions de développement local. On assiste à la multiplication de procédures contractuelles telles que les contrats de pays, les plans d'Aménagement ruraux, qui, après avoir été impulsés par les services de l'Etat, deviennent à la faveur de la décentralisation au début des années 1980, l'apanage des Conseils régionaux.

Au final, ce mode de développement local se caractérise par une approche mono-scalaire, justifiée par la proximité entre acteurs. Celle-ci induit le développement des échanges locaux, au travers de circuits courts. Ces territoires sont donc des « entités socio-économiques construites. Ils engendrent des processus de création de ressources en vue de résoudre des problèmes productifs inédits » (Pecqueur, 2000). Au départ, l'Etat conserve un rôle important dans l'accompagnement des projets.

1-2 L'émergence du territoire et la construction de la ressource territoriale, à l'origine de nouvelles formes de compétitivité.

En parallèle, le développement des échanges conduisant à la construction d'une économie libéralisée et mondialisée, révèle les limites du modèle de développement local. Alors que les échanges fragilisent les possibilités offertes par les échanges locaux, nombre de questions émergent sur les conditions de la compétitivité. Un changement fondamental dans la conception du développement, généralisé cette fois-ci et non restreint à une certaine communauté scientifique, comme ce fut le cas pour le développement local, s'est réalisé : celui du rattrapage du retard des nations à « l'intégration des territoires » dans les flux et réseaux mondiaux (Koop, 2007). Bien que la notion de développement local continue à être utilisée, certains auteurs et acteurs du développement passent à celle du développement territorial pour deux raisons qui méritent d'être explicitées (Koop et alii, 2010).

Si l'on définit la compétitivité comme étant la capacité d'acteurs économiques à accéder à un marché, plusieurs formes peuvent être proposées. La première repose sur la compétitivité par les prix, qui fonctionne dans le cadre d'une production de produits standardisés, destinés à une consommation de masse. Il s'agit de rechercher une baisse des prix à tous les niveaux : salaires et charges, foncier, bâtiments, approvisionnements. Cette logique se traduit à l'extrême par la délocalisation, comme un aboutissement inexorable du modèle fordiste.

Dans le champ de l'économie territoriale, force est de constater que la mondialisation, vécue comme un mouvement irréversible d'ouverture des économies s'accompagne de la multiplication des territoires, qui amène à penser d'autres formes de compétitivité. En tout premier lieu, il y a celle de la spécification, qui va faire qu'un territoire va construire une ressource qui lui est spécifique. Une autre forme de compétitivité peut être décrite à partir de la différenciation. Il s'agit là de produits présents sur de grandes régions mondiales, mais que certains territoires vont arriver à différencier à partir d'organisations créées au niveau des territoires. Enfin, il y a la compétitivité par l'innovation. Il s'agit pour les acteurs de nombreux territoires de la mobiliser au mieux, pour disposer d'avantages par rapport à d'autres territoires qui ne disposeraient pas encore de ces innovations, qu'elles soient techniques ou organisationnelles.

Ce sont ces 3 dernières formes de compétitivité qui interrogent : spécification, différenciation et innovation. Elles traduisent des processus d'ancrage territorial, résultant de jeux d'acteurs, inscrits dans des relations qui ne sont pas uniquement économiques. Associées à d'autres ressources, elles permettent un accès de produits à des marchés élargis, au niveau national et international, tout en les protégeant au travers de processus d'ancrage aux territoires.

1-3 L'émergence de nouvelles activités, reposant sur la ressource territoriale

Depuis la fin des années 1970, on assiste en parallèle à la multiplication des territoires de projets. Après un diagnostic approfondi, les acteurs du territoire déterminent des actions prioritaires et passent des contrats avec des partenaires externes au territoire (Union Européenne, Etat, Région, Département...) pour leur mise en œuvre. Elles trouvent leur plein épanouissement dans la création des « pays » définis comme étant des territoires de projets, au travers des lois Pasqua (1995) et Voynet (2000). L'ouverture des marchés, et les profondes mutations des politiques publiques qui les ont accompagné ont permis de définir le territoire « comme le résultat d'un processus de construction par les acteurs » (Pecqueur, 2005 : 299). Les relations sont placées au cœur du système d'innovation et développées à des échelles intermédiaires qui se situent entre l'individu et les systèmes productifs nationaux. Le cadre de l'Etat nation, comme espace de développement et de mise en œuvre des politiques macro-économiques, est ainsi remplacé par un espace méso-économique. Celui-ci est appréhendé selon deux modes : celui de la coordination sectorielle, entre acteurs d'une même filière (Gillard, 1970) et celui du regroupement partiel d'acteurs ou d'agents économiques, dans des logiques de coopération (Gilly *et al.*, 2004).

La territorialisation, comprise comme un mode d'adaptation des acteurs à la mondialisation, accompagne la création de nouveaux marchés, au travers de la mobilisation de ressources spécifiques. Plusieurs caractéristiques peuvent être associées à ces ressources. Tout d'abord, elles résultent d'un processus de construction par des acteurs. Ensuite, elles sont territorialisées, dans la mesure où vont pouvoir être mis en évidence des liens forts avec le territoire d'où elles sont issues, qui vont permettre leur différenciation, voire leur spécification.

C'est ainsi que durant la période 1985-2000 se multiplient les Appellations d'Origine Contrôlées, mais aussi la multiplication de fêtes locales, qui accompagnent la relance de traditions, productions et savoir faire anciens (Bromberger, Chevallier, Dossetto, 2004). La construction des territoires s'accompagne de la mobilisation de patrimoines, facteurs de différenciation, mais aussi facteurs de coordination entre des acteurs d'origine multiples. Le patrimoine, au sens large, n'est pas seulement un produit, il devient une ressource pour la construction et le développement des territoires (Landel, 2006). Monuments, savoirs faire, paysages, traditions, objets anciens sont transmis et sélectionnés. Ils contribuent au processus de différenciation et de spécification des territoires. A l'issue du débat public qui accompagne leur reconnaissance, il acquièrent le statut de bien commun, issu de la perte des usages premiers des objets au profit de la construction de sens et de liens pour les acteurs du territoire (Micoud, 2004) Ce faisant, certaines qualités spécifiques au territoire peuvent être associées à d'autres produits (Saez et alii, 2007), constituant, un panier de bien territorial, au sein duquel la valeur des produits s'accroît au fur et à mesure de leurs articulations au sein d'un même territoire (Hirczak, Pecqueur, Mollard, 2004).

1-4 Deux caractéristiques du développement territorial : l'accès à de nouveaux marchés, à différentes échelles et la mise en œuvre de nouvelles formes de gouvernance

Le premier argument à avancer est que le développement local est trop connoté autour d'un développement économique autocentré. A l'ère de la mondialisation et du libre échange, le développement local doit désormais être pensé en articulation avec d'autres échelles¹. Cette ouverture aux marchés introduit la nécessité pour les territoires d'être compétitifs en ajustant production et vente sur les marchés extérieurs.

La seconde différence réside dans l'émergence de nouveaux modes de gouvernance. Dans le contexte de la décentralisation et de l'affirmation de la société civile en tant qu'acteur du développement, le territoire n'est plus le monopole de l'Etat ou des acteurs politiques. D'autres acteurs le revendiquent pour régler leurs problèmes, qu'ils soient d'origine économique, sociale ou environnementale. Le développement territorial s'appuie sur une double notion de territoire : le territoire « donné », issu de l'histoire administrative des pays, en opposition au territoire « construit » (Colletis/Pecqueur, 1993).

Tableau 1 : Du développement local au développement territorial

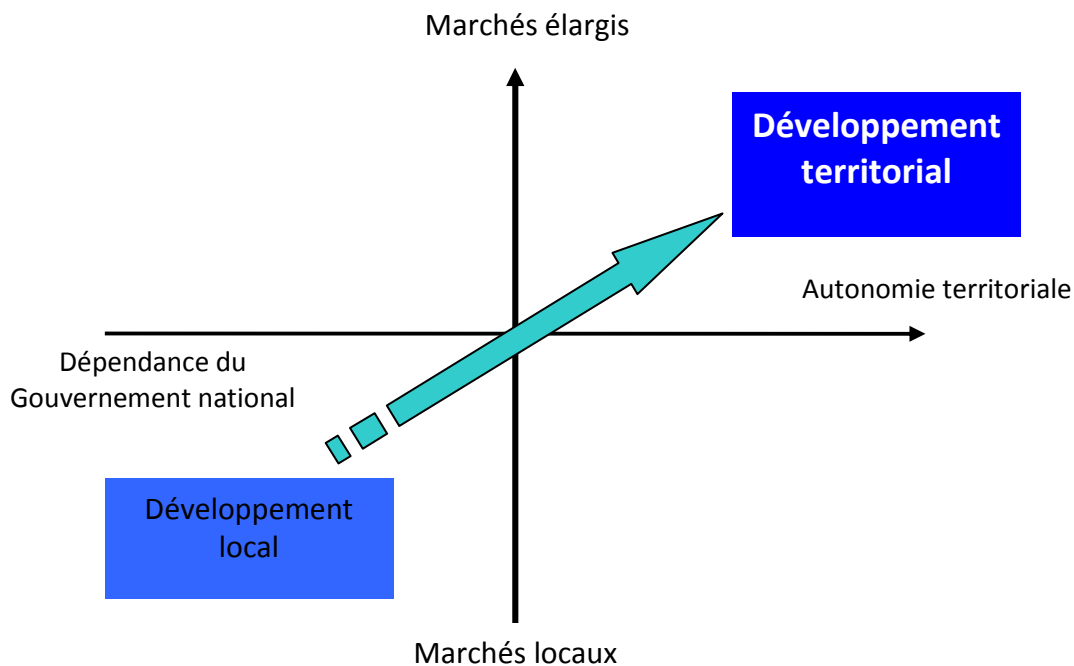
Développement local	Développement territorial
Renforcement de circuits locaux Identités et échanges mono scalaires	Intégration dans des marchés à diverses échelles Identité et échanges multi scalaires
Mobilisation de ressources locales en réponse aux besoins locaux	Compétitivité (locale, nationale, mondiale) par la génération de <i>ressources spécifiques</i>
Rôle déterminant de l'Etat dans le dispositif de	Intégration de nouveaux acteurs

¹ Ainsi, l'organisme principal de la coopération allemande, la GTZ, introduit le principe « coping with markets » (Rauch 1996) dans son concept du développement régional rural.

Source : auteurs

Le schéma ci-dessous illustre deux différences fondamentales dans les conditions de réalisation entre le développement local et le développement en tant que stratégies, voir modèles de développement. D'une part, la libéralisation des marchés impose que les stratégies de la production locale ne vise plus nécessairement les circuits économiques locaux (et protégés), d'autre part, un degré important d'autonomie dans la gouvernance locale est primordial pour la réalisation de projets de territoires.

Schéma 1 : Du développement local au développement territorial



Source : auteurs

1-5 La nécessité d'autonomie territoriale

C'est l'autonomie dans la gouvernance des territoires qui a été beaucoup questionnée dans le monde académique. La gouvernance désigne « une production de règles par des acteurs en vue de réguler le système économique, productif, social, etc. ». (Angeon/Houédété, 2006). Elle place la coordination au cœur des processus de développement, les acteurs ayant une plus ou moins grande capacité à se grouper pour créer leurs propres organisations, règles et normes, face à des problèmes à résoudre localement. Les travaux sur l'autonomie territoriale amènent à poser la question du rapport entre autonomie et indépendances. Alors que « l'indépendance peut être définie comme la capacité d'un groupe ou d'un collectif de ne pas être dépendant, l'autonomie peut être conçue comme la capacité de se donner, de façon collective, ses propres règles de fonctionnement, (...) tout en intégrant la réalité du monde extérieur » (Leroux, 2010, p. 161).

La dynamique d'autonomisation des territoires en France peut être rapprochée du processus de décentralisation, tel qu'il peut être maintenant analysé depuis 30 années en France. En 1982 puis 1983, l'approfondissement du processus de décentralisation permet le transfert de compétences de l'Etat vers des collectivités territoriales dotées de formes d'autonomie, avec un budget propre, des administrations spécifiques et une capacité à définir leurs modalités d'intervention dans les champs de compétences qui leur ont été transférés. A la croisée de ces deux mouvements, vont se multiplier des territoires « donnés » le plus souvent par la loi ou des organisations extérieures aux espaces locaux. Au travers du présent papier, nous proposons de les dénommer « territoires de projets », en ce sens qu'ils sont des réceptacles à des procédures qui leur sont externes. En France, pour une commune rurale, les principales institutions productrices de ces normes d'intervention, sont l'Union européenne, l'Etat, la Région et le Département. Faute de pouvoir se différencier par des domaines d'intervention spécifiques, ou par des volumes financiers, chaque niveau d'intervention secrète son propre système de normes, qui lui permet de se distinguer de l'autre. Les territoires de projets deviennent ainsi une juxtaposition de normes et de règles, qui limitent leur autonomie. La majorité de leurs énergies est employée à inscrire leurs projets dans ce système de normes, voire à les contourner.

Au niveau local, ce sont des organisations diverses, le plus souvent intercommunales, qui vont capter ces opportunités en fonction de leurs propres besoins, au fur et à mesure qu'elles se présentent. Les limites du système apparaissent vite. Elles traduisent l'impossibilité de développer des projets à long terme, définis au niveau local, et répondant aux besoins exprimés par les acteurs locaux.

Au vu des limites de la démarche, un changement d'optique radical intervient au travers du recours au concept de projet de territoire. Les acteurs du territoire deviennent le sujet du projet, au travers d'un processus de pronominalisation qui mérite d'être explicité. C'est le sens de la dénomination « projet de territoire », qui pose comme hypothèse que le territoire serait doté de suffisamment d'autonomie pour être l'auteur de son propre projet, ce qui passe par une connaissance fine de sa situation, sa capacité à définir une représentation partagée de son devenir et sa capacité à définir puis mettre en œuvre une stratégie lui permettant de relier la situation de départ aux objectifs à atteindre. Le projet ainsi défini s'impose aux partenaires externes, et le territoire acquiert une capacité à coordonner des normes qui lui sont externes.

	Territoire de projets	Projet de territoires
Auteurs du projet	partenaires institutionnels extérieurs aux territoires	acteurs du territoire, engagés dans une logique de coordination
Caractéristiques du territoire	Territoires « donnés » au sein de limites labiles, en fonction de l'évolution des procédures	Territoires « construits » par les acteurs du territoire
Temporalités	liée à la procédure mise en œuvre	longue
Ressources mobilisées	mobilisation de ressources génériques et spécifiques au territoire	processus continu de révélation, construction et coordination de ressources spécifiques au territoire
Moyens financiers et	dépendants des procédures	Stabilisés au travers d'une

humains	mobilisées	recherche d'autonomie financière et humaine
Principes de gouvernance	juxtaposition de systèmes de normes issues des partenaires externes	Recherche de coordination de normes externes voir production de systèmes de normes spécifiques au territoire, au travers de la construction de modes de gouvernance adaptés

Source : Pierre-Antoine Landel

Au final, le territoire devient le support de la confiance entre les différents acteurs dont les buts principaux sont, dans un monde en réseau et globalisé, de diminuer les incertitudes, et d'éviter les ruptures. Emergent ainsi, des métiers combinant des « savoir faire » et des « savoir être » qu'il est intéressant de caractériser.

En résumé, en combinant la construction de ressources spécifiques associée à la mise en œuvre de nouveaux modes de gouvernance, cette approche intègre les différents termes du développement territorial. En France, différents essais ont pu être observés, au travers des lois sur le spays, ou d'autres processus de territorialisation des politiques publiques. Aucune de ces politiques n'a été poursuivie, alors que semble t il certains dynamiques perdurent sur la longue durée. Ainsi l'autonomie serait la condition de base pour approcher le concept de projet de territoire.

2) L'évolution des métiers : De l'agent de développement local à l'opérateur territorial

2-1 L'agent de développement local ou territorial ??

Les travaux scientifiques consacrés aux agents de développement local (Jeannot 2005), les caractérisent tout d'abord comme pratiquant un métier flou. Ils le sont à trois titres : les objets visés et les compétences mobilisées, les organismes employeurs, à l'interface entre les secteurs publics et privés. Enfin les emplois et les carrières s'inscrivent difficilement dans les grilles des fonctions publiques.

Son cœur de métier est à l'origine celui de l'animation, avec pour pratique essentielle, celle de l'organisation et du suivi de réunions, et celle de médiation entre des acteurs d'origine diverses. Le cadre conceptuel mobilisé par les acteurs du développement faisant l'objet de démarches d'analyse ont été conduites dans le cadre du programme européen LAEDER, accompagné d'un processus de capitalisation d'expériences organisé au travers d'un réseau européen. Ces démarches reposent sur des rencontres entre des acteurs d'origines diverses, et des chercheurs issus d'équipes diverses. Ce réseau a secrété un nombre un important de publications issues de rencontres entre des acteurs des territoires et des chercheurs².

Une première démarche a permis une première décomposition des modes d'apprentissage des métiers du territoire :

- les connaissances déjà acquises et transmises de génération en génération ;
- les connaissances transférées d'ailleurs ;

² Les études sont accessibles en ligne à l'adresse :

<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-fr/biblio/index.htm>

- les connaissances produites sur le territoire, à partir des ressources endogènes.

Les connaissances déjà acquises et transmises de génération en génération sont fortement localisées. Elles sont faites des caractéristiques du milieu, de sa géographie, de son histoire, de son économie, de sa culture. Elles sont véhiculées par des acteurs du territoire, selon des modalités complexes, dont l'intensité dépend de la cohérence du territoire et de sa capacité à se reproduire.

Les connaissances transférées d'ailleurs sont souvent de nature méthodologique. Elles sont issues d'approches comparatives entre des territoires distincts, et véhiculés par les agents techniques ou leurs réseaux. L'expertise développée par les consultants, bureaux et centre d'étude tient à ce niveau une place spécifique. Les approches comparatives de type « benchmarking » consistant à repérer des expériences qui fonctionnent sur d'autres territoires illustrent l'importance de ce type d'approche. Elles deviennent une référence de l'action de nombre d'élus.

Les connaissances produites sur le territoire, à partir des ressources endogènes, méritent d'être mieux explicitées. Ce processus mobilise certes des expériences produites localement, à partir de réunions, d'analyses d'actions réalisées, de la production de documents de synthèse ou d'autres formes de restitution de l'action. Nombre d'expressions apparaissent pour illustrer la démarche : « penser avec ses pieds, apprendre en faisant, apprendre à tâtons ». Les acteurs, porteurs des expériences, vont engager une démarche qui peut être caractérisée par des processus de ruptures. Les expériences restent liées à un contexte localisé, qui les distinguent systématiquement et profondément d'autres expériences. Si elles sont intéressantes, elles ne sont pas transmissibles en l'état. Cette transmission nécessite la mise en œuvre d'un processus de distanciation permettant la problématisation, puis une mise en débat, mobilisant des approches conceptuelles, permettant d'insérer ces expériences dans la production de corpus scientifiques susceptibles d'être débattus et stabilisés sous des formes transmissibles. C'est le sens des démarches de capitalisation (De Zutter, 1994). Elles inscrivent le métier d'agent de développement local dans un processus évolutif, qui sera vite rattrapé par le poids des procédures, qui accompagnent la stabilisation de la fonction et sa reproduction.

Le métier a connu en effet une évolution sensible au gré du développement des politiques territorialisées. L'évolution la plus importante a été marquée par le développement des politiques régionales européennes qui reposait sur la mise en œuvre de principes tels que l'intégration (entre les fonds structurels et dans l'espace), la concentration des moyens (sur des objectifs majeurs), l'additionnalité (entre les fonds européens et ceux des Etats membres), la programmation pluriannuelle et le partenariat entre le secteur public (au sens large), les entreprises et les associations. Les programmes sont élaborés par les partenaires nationaux et régionaux et sont négociés avec la Commission européenne. Ils reposent sur un diagnostic des territoires et définissent des objectifs, une stratégie d'action et des axes prioritaires d'intervention. Enfin, ils font l'objet d'évaluations systématiques.

La mise en œuvre de ces principes a été accompagnée de l'introduction de techniques spécifiques. La principale d'entre elles repose sur l'ingénierie financière, qui accompagne l'établissement des plans de financement des projets. Ceux-ci combinent les techniques d'évaluation de coûts, à celles de mobilisation des financements croisés, d'autant plus que les partenaires sont multiples, et se différencient au travers de leurs modes d'interventions. De véritables spécialités émergent, tant au niveau du secteur public qu'au niveau des métiers de consultants.

2-1 Vers une ingénierie territoriale

En parallèle à l'évolution des métiers, le cadre conceptuel évolue et intègre les travaux de recherche en économie territoriale développés depuis les années 1970, qui se combinent au travers de programmes de recherche action, ou de recherches impliquées, développées par des équipes universitaires impliquées sur des terrains spécifiques. Les travaux impliquent des économistes, des géographes, des urbanistes, des politiques, des sociologues autres d'approches transversales. Ils permettent d'approfondir les concepts de territoires, d'acteurs et de ressources. Au delà des questions liées aux différences de temporalités entre les rythmes de la recherche et ceux du développement, la question essentielle porte sur les objets de la recherche, ainsi que les moyens de la recherche.

Les chercheurs sont organisés en approches disciplinaires, qui peuvent être déconnectées des regards territorialisés et transversaux. L'approche territoriale nécessite en effet des approches transdisciplinaires, mobilisée par les développeurs engagés dans des stratégies de projets en quête de différenciation, au travers de la révélation puis de la mise en valeur de ressources spécifiques. Alors que la recherche va être orientée vers le résultat, les acteurs vont s'intéresser aux processus de changements, permettant de construire les modes de gouvernance susceptibles de les accompagner.

Ces préalables étant posés, la recherche sur le développement territorial s'est développée dans le cadre de réseaux rapprochant chercheurs et développeurs, au travers de rencontres, voire au travers d'implantations d'antennes universitaires rapprochées des territoires de recherche³. Des équipes transdisciplinaires ont été constituées, et des programmes de recherche impliquant les acteurs des territoires ont été définis. On peut citer les programmes « Pour et Sur le Développement Régional » développés entre l'INRA et les Régions, ainsi que les programmes de recherche en cluster mis en place par la Région Rhône-Alpes. Depuis 2004, ces différentes thématiques ont fait l'objet de coopération entre des équipes françaises et des acteurs algériens, marocains et tunisiens de l'aménagement du territoire⁴. Ces programmes accompagnent l'émergence d'une ingénierie déclinable selon 4 axes :

- le premier porte sur le diagnostic stratégique de territoire. Passant des analyses de territoire, aux diagnostics « AFOM », (Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces), les travaux portent maintenant sur la détection des ressources spécifiques aux territoires et leur valorisation, en adéquation avec les moyens humains, financiers et organisationnels dont disposent les territoires;
- le second porte sur la question de la prospective territoriale, permettant de construire des représentations partagées du devenir souhaité du territoire. Les premiers travaux ont porté sur l'identification et la comparaison des méthodes de prospective territoriale;
- le troisième porte sur la construction d'un programme d'actions, et sa contractualisation entre les différents acteurs du territoire. Il s'agit de construire des

³ Pour ce qui concerne la France, on peut citer le CERMOSEM, antenne de l'Université Joseph Fourier, Institut de Géographie Alpine, implantée dans le Sud Ardèche depuis 1994 : <http://iga.ujf-grenoble.fr/cermosem/>

⁴ Projet du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) "Appui institutionnel à la mise en œuvre de la politique d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire en Algérie", Appui institutionnel au renouvellement de la politique d'aménagement du territoire au Maroc et Programme de jumelage /UGP3A/MDCI-DIACT « Renforcement des capacités institutionnelles des Organismes de Développement Régional en matière de promotion de l'investissement privé ».

programmes déclinés en axes, objectifs stratégiques, objectifs opérationnels, puis en mesures regroupant différents types d'actions. Le contrat permet la définition des engagements financiers des différents partenaires sur des objectifs partagés;

- le quatrième champ porte sur l'évaluation des politiques publiques territoriales. Les travaux sur les différents champs d'évaluation, ainsi que sur les méthodes de définition des indicateurs d'évaluation, de collectes d'information et de construction des questions et jugements d'évaluation.

Ces quatre champs de métiers sont en cours de développement, au travers de formations universitaires. Les approches développées soulignent différentes questions. La plus difficile porte sur les dispositifs participatifs et leur mise en œuvre opérationnelle. Si l'observation montre que les décideurs politiques n'ont plus le monopole des questions du territoire, l'organisation concrète des lieux de dialogue et de concertation souligne en permanence la nécessité d'une définition des rôles de chacun, en éclaircissant ce qui relève de la décision politique. Un autre champ de difficultés porte sur la relation entre élus et techniciens, qui reste le plus souvent totalement éludée. Elle est pourtant au cœur de nombre de questionnements sur la démocratie locale, et le renforcement des organisations territoriales. Sa résolution passe par une décomposition des rôles à chaque phase du développement du projet : identification des problèmes à résoudre, décision de mise à l'agenda d'une action publique, définition des objectifs, étude de l'ensemble des solutions possibles, adéquation objectifs/solutions, réalisation, mesure des impacts réels. Ces approches posent aussi la question de la transposabilité dans les pays du Sud.

En conclusion, quelles perspectives pour les Suds ?

Non seulement en France et dans les pays occidentaux, mais aussi dans les pays des Suds s'est instauré cette nouvelle conception du développement, traduite par le projet de territoire. En effet, face à l'ouverture économique volontaire ou forcée (au Sud, à travers les programmes d'ajustement structurel), au retrait de l'Etat par rapport aux logiques du marché, le territoire, à l'échelle infranationale, a été unanimement découvert comme « l'espace d'action publique, de mobilisation politique et de changement économique » (Keating et Loughlin, 1997 : 11). Ce changement de paradigme de développement se traduisait, dans les pays des Suds, par des mesures de décentralisation (imposées ou non par les institutions internationales) et la multiplication de projets de renforcement de capacités de gouvernance à l'échelle locale.

Bien que la notion de développement local continue à être utilisée, surtout dans le monde anglo-saxon et ses organismes de coopération finançant de tels projets, on assiste à l'émergence de ce qui peut être désigné comme développement territorial (dans l'acceptation de la notion élaborée ci-dessus). Contrairement à l'application du modèle de développement antérieur que fut l'industrialisation à l'échelle nationale, ce nouveau modèle de développement a de forts atouts potentiels : une démarche généralisée et officiellement acceptée et favorisée de l'approche « d'en bas » et participative (revendiquée depuis les années 1980), et ainsi une plus grande proximité aux besoins, aux normes et valeurs et aspirations des populations locales.

Deux questions peuvent alors être posées, concernant la possibilité de transférabilité au Sud.

La première porte sur l'avancement du processus de décentralisation et l'autonomie territoriale. Si l'on assiste à quelques tentatives dans les pays du Sud, celles-ci restent embryonnaires. Le processus de déconcentration, transférant certaines compétences de l'Etat central vers des échelons qui leur sont subordonnés, restent de règle. Par contre, le transfert de

compétences vers des collectivités dotées d'une certaine forme d'autonomie humaine et financière est encore quasiment inexistant. Les représentants de l'Etat conservent le plus souvent le contrôle des assemblées élues, et celles-ci ne disposent que d'une très faible autonomie fiscale.

La seconde porte sur la pauvreté. Tout comme l'ancien paradigme du développement de rattrapage au travers de l'industrialisation des pays, l'approche du développement territorial porte avant tout sur une vision économique, laissant de côté des aspects sociaux déterminants. La considération du problème de la pauvreté interroge sur la place des populations démunies dans la définition de leurs propres projets. Elle doit aussi définir l'implication des élites locales dans l'accompagnement de ces actions. En effet, des zones « difficiles » caractérisées par des stratégies de pure survie de sa population et manquant de capacités minimales peuvent ne pas disposer des conditions minimales nécessaires à la réalisation de « projets de territoire ».

Ces considérations amènent à une diversification des modèles de développement, qui restent à enrichir de nombre d'actions en cours sur les territoires. Ainsi, la GTZ, organisme allemand de coopération, a développé le concept du « Regional Rural Development » comme stratégie de développement prenant en considération les contraintes de telles zones (Rauch et al., 2001).

Cette réflexion sur l'existence de zones difficiles dans les pays du Maghreb dont la population est extrêmement démunie nécessite être intégrée dans les réflexions sur les conditions de réalisation de projets de territoires. Ainsi, le minimum de pouvoir d'achat doit être ajouté aux facteurs du marché multi-échelle et de l'autonomie territoriale représenté dans le schéma 1 :

A l'heure actuelle, les espaces ruraux restent le théâtre d'un foisonnement d'initiatives collectives qui se sont traduites le plus souvent par la naissance d'associations de développement local. Grâce à ces dernières, beaucoup de zones rurales se sont posées la question de l'orientation productive de leur territoire. Conscientes que leur situation de « zone difficile » les handicapant fortement par rapport à un marché dans lequel leurs produits standardisés pouvaient difficilement être compétitifs, elles ont le plus souvent orienté leur action vers la recherche, sur leur propre territoire, de ressources territoriales spécifiques, différentes de leurs produits « génériques » et standardisés, susceptibles d'être valorisées.

Cela constitue une profonde modification de la stratégie productive de ces zones qui constitue le premier élément et la première innovation de ce qu'on appelle maintenant le développement territorial. Les opérations qui ont permis la mise en œuvre de cette valorisation ont par ailleurs rapidement engendré dans ces zones une nouvelle gouvernance du développement rural. Cette dernière constitue la deuxième innovation observée dans ces territoires. Elle consiste notamment à voir le secteur public, les associations et le secteur privé prendre en charge la gouvernance du développement du territoire. Cette transformation est d'autant plus importante qu'elle provoque une modification forte de la logique d'action de chacun de ces trois acteurs. Il semble important d'aller plus loin dans l'analyse de ces phénomènes de développement territorial dans les pays méditerranéens.

Bibliographie:

- Angeon V., Houédété T., 2006. *Le développement entre gouvernement et gouvernance: réflexion critique sur le rôle des institutions dans le développement*. Ferguène, A. (éd.) Gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays du Sud. L'Harmattan. Paris. 407 p.
- Boutinet J.P., 2003, *Anthropologie du projet*, Paris, Presses Universitaires de France 350 p.
- Bromberger (Christian), Chevallier (Denis), Dossetto (Danièle), 2004, « *De la châtaigne au carnaval, Relances de traditions dans l'Europe contemporaine* », Editions à Die
- Campagne Pierre, 2007, *Mondialisation et développement des zones intermédiaires du Maghreb. Quelques questions économiques et sociologiques*. In En Hommage à Paul Pascon, colloque international « Devenir de la société rurale, développement économique et mobilité sociale » Rabat IAV Hassan II.
- Colletis G., Pecqueur B., 1993, *Intégration des espaces et quasi intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ?* Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n° 3, p.489-508
- Davezies (Laurent), Veltz (Pierre), 2006, « *Les métamorphoses du territoire, nouvelles mobilités, nouvelles inégalités* », Le Monde, La république des idées.
- De Zutter P., 1994, *Des histoires, des savoirs et des hommes, L'expérience est un capital, Réflexion sur la capitalisation d'expérience*, Paris, édition fondation pour le progrès de l'homme, 137 p.
- Gillard, L., 1970. *Le secteur comme concept théorique, essai de méso-analyse*. Univ. de Paris 1.
- Gilly J-P., Leroux I., Wallet F., 2004. « *Gouvernance et proximité* », in Zimmermann J.B., Pecqueur B., *Economie de proximités*, Paris, Hermès-Lavoisier, p.187-206.
- Gumuchian (Hervé), Grasset (Eric), Lajarge (Romain), Roux (Emmanuel), 2003, « *Les acteurs, ces oubliés du territoire* », Paris, Economica, Anthopos,
- Hirczak (Maud), Pecqueur (Bernard), Mollard (Amédée) (2004). « *Le panier de biens et de services de qualité : vers un modèle de développement territorial durable ?* », *Montagnes Méditerranéennes*, n°20, pp.35-42.
- Jean Y, Vanier M., 2010, *La France, Aménager les territoires*, Paris, Armand Collin, Collection U, géographie, p.357.
- Jeannot G., 2005, "*Les métiers flous du développement rural*", *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 1, 2005, p. 1-19. *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octarès, http://latts.cnrs.fr/site/tele/rep1/agent_ruraux_socio_du_travail.pdf
- Kayser (Bernard), 1989, « *La renaissance rurale, sociologie des campagnes du monde occidental* », Paris, Armand Colin
- Keating, M., Loughlin, J., 1997. *The Political Economy of Regionalism*, Robert Schuman Centre.
- Koop, K. 2007. « Les nouvelles fractures du monde et le défi pour la recherche sur les inégalités de développement » *Les Cahiers du GEMDEV*, n° 31, p.182-195.
- Koop K, Landel P.A., Pecqueur B., 2010 « *Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique* », *EchoGéo* [En ligne], numéro 13 | 2010. URL : <http://echogeo.revues.org/12065>

- Landel (Pierre-Antoine), 2007, « *Invention de patrimoines et construction des territoires* », in H. Gumuchian, B. Pecqueur, *La Ressource territoriale*, Economica (Ed.)
- Leroux S., 2010, *Le nouvel « age d'or » de l'aménagement du territoire, les Technologies de l'Information et de la Communication au regard de l'autonomie et de la justice spatiales, (Vésubie, Diois, Maurienne)*, thèse de Doctorat de l'Université de Grenoble, en géographie. Pecqueur (Bernard), 2000, *Le développement local, Alternatives économiques*, Syros,
- Micoud (André), 2004, « *La patrimonialisation : redire ce qui nous relie ?* » in *Réinventer le patrimoine. De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine*, C. Barrère, D. Barthélémy, M. Nieddu, F-D. Vivien (éds), L'Harmattan, pp. 81-97.
- Pecqueur B, 2000, *Le développement local*, Paris, Syros, Alternatives économiques.
- Pecqueur (Bernard) 2005, *Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du sud*, in Antheaume B., Giraut F., *Le territoire est mort, Vive les territoires*, Paris, IRD éditions.
- Rauch, T./Bartels, M./Engel, A., 2001, *Regional Rural Development. A Regional Response to Rural Poverty*. Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit GTZ, Wiesbaden.
- Rist G., 2007, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Collection Nouveaux débats, Les presses de Sciences po
- Saez (Guy), Landel (Pierre-Antoine) , Périgois (Samuel), 2007, *Villes et Pays d'art et d'histoire en Rhône-Alpes : bilan et perspectives*, Rapport d'étude (commanditée par le Ministère de la Culture et de la Communication: DRAC Rhône-Alpes et Direction de l'Architecture et du Patrimoine), Observatoire des Politiques Culturelles, 141 p.
- Sen A., (1999), *Un nouveau modèle économique, développement, justice et liberté*, Odile Jacob, 473p
- Stoehr, W.B./Taylor, D.R.F., 1981. *Development from Above or Below ? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. Chicester et al.
- Stöhr, W./Töddling, F. (1977) "Spatial Equity – Some Anti-Theses to Current Regional Development Doctrine", *Papers in Regional Science*, 38 (1), p. 33-53.