

LES CAHIERS
Sol et Civilisation



REVENIR AU TERRITOIRE

UN ENJEU POUR
LE DÉVELOPPEMENT

numéro

2

Sol et Civilisation est une association créée en 1991 à l'initiative de responsables professionnels agricoles et d'autres horizons de la société civile pour mener hors cadre institutionnel des réflexions sur le devenir des territoires ruraux et de leur contribution à l'équilibre de nos sociétés.

Face à l'accroissement des problématiques sociales, économiques ou environnementales impactant les territoires, les fondateurs avaient en effet la conviction que ce qui ne s'appelait pas encore le « développement durable » passerait par le renforcement des relations des hommes entre eux et à leur espace de vie, mais que pour cela, de nouvelles façons de penser et d'agir ensemble devait être formulées ou inventées.

Depuis le début des années 90, Sol et Civilisation explore de nouvelles approches, concrètes et opératoires, permettant aux acteurs de prendre en charge effectivement un certain nombre de problématiques qui, mal gérées, déstabilisent leur activité ou leur territoire. Seule ou en partenariat, Sol et Civilisation organise et anime des recherches, des débats ou des séminaires et appuie des expérimentations de terrain. Trois thématiques constituent le cœur de ses travaux :

Territoire et développement : L'objectif est de rechercher les voies et les moyens permettant à de multiples parties prenantes de développer au sein d'un territoire des stratégies communes de développement durable et d'en mesurer les effets.

Développement économique des territoires ruraux : L'objectif est de définir en quoi le milieu rural peut être un espace de ressources pour les entreprises et de rechercher les démarches permettant à différents acteurs de s'inscrire dans une dynamique de développement économique local.

Agriculture, territoire et société : L'objectif est de mettre en exergue des méthodes et procédures appropriées permettant aux mondes agricoles et rural de concevoir et mettre en œuvre des projets innovants qui contribuent à dynamiser les territoires et favorisent la responsabilité des hommes et l'équilibre de la société.



5, rue Joseph et Marie Hackin - 75116 Paris
Tél. 01 44 31 16 61 - Fax 01 44 31 16 74
soletcivilisation@soletcivilisation.fr
Web : www.soletcivilisation.fr

Revenir au territoire

Un enjeu pour
le développement

Les Cahiers de Sol et Civilisation

Numéro 2 - 2009

Comité de rédaction

René Caspar

Florent Besnard

Guillaume Dhérissard

Geneviève Salaün

Frédéric Wallet

Comité de lecture

Michel Ledru

Corinne Eymond

« On ne pourra bien dessiner le simple qu'après une étude approfondie du complexe. »

Gaston Bachelard

► Table des matières

Avant Propos.....	8
Revenir au territoire	10

1 - Une évolution des territoires sous contrainte..... 13

Le contexte des Trente Glorieuses de 1950 à 1980..... 15

► La mise en place d'un nouvel ordre mondial partagé entre deux blocs.....	15
► Les Trente Glorieuses, reconstruction et modernisation de la France	17
► Reconstruction d'un pays et naissance de la société de consommation	18
► Participation active de la France à une Europe naissante	21
► Doutes et malaises autour de la société industrielle	22
► L'émergence des problèmes environnementaux	22
► Le choc pétrolier de 1973 et les premières restructurations industrielles	23
► Les politiques alternatives et le ruralisme	24

Globalisation et mondialisation, un nouveau contexte dit « de la nouvelle économie »..... 27

► Dégel et effondrement du bloc de l'Est	27
► La fin des blocs.....	27
► Structuration et élargissement de l'Europe	29
► Une France qui cherche sa place	29
► La France cherche à s'adapter dans un contexte de crise.....	29
► Cette crise fait ressortir les difficultés du « modèle français ».....	31

La place des territoires, reflet de l'évolution du monde..... 36

► Ouverture progressive des territoires et mondialisation	36
► En France, de l'aménagement des territoires à la compétitivité territoriale	39

2 - Une sédimentation progressive des acquis de 45 ans d'action territoriale 47

Chaque époque a ainsi eu sa focale 48

- ▶ L'évolution des thèmes mobilisateurs du développement des territoires et leur complémentarité 49
 - ▶ Le développement local, une culture d'opposition 49
 - ▶ Le développement territorial, une culture de projet 49
 - ▶ Développement durable et compétitivité territoriale 51
- ▶ Quelques acquis de l'action territoriale 54
 - ▶ L'action locale, vecteur de développement 54
 - ▶ La transversalité, source de plus-values 55
 - ▶ L'action territoriale, porteuse de solutions nouvelles 56

L'évolution et la précision des concepts 58

- ▶ Le développement territorial, une approche territorialisée du développement 58
 - ▶ Qu'est ce que le développement ? 58
 - ▶ Qu'est-ce qu'un territoire ? 60
 - ▶ L'aspect territorial du développement 63
- ▶ Le développement intégré, une démarche pour le développement territorial 65
 - ▶ Le développement intégré, un processus de changement s'appuyant sur une pédagogie de la ressource humaine 65
 - ▶ Le développement intégré, une approche fondée sur les principes de l'action territoriale et sur le renforcement du lien social 66

3 - Réaffirmer la pertinence du territoire dans le développement	71
Le développement : une problématique complexe	73
▶ Développer, c'est conjuguer plusieurs dimensions.....	73
▶ Des pratiques de développement qui nient la complexité.....	76
▶ Pour une relecture « complexe » du développement	79
Le territoire : outil de gestion de la complexité	80
▶ Le territoire : instance de coopération et de partenariat.....	81
▶ La coopération s'entend entre acteurs « directs ».....	83
▶ Le partenariat entre acteurs « directs » et « indirects »	84
▶ Le territoire : source de plus-values	87
▶ Le territoire comme ressource :	
vers une démarche de qualité totale.....	87
▶ Territorialiser le développement : le capital territorial	
comme source d'enrichissement des projets.....	88
<i>Exemple 1</i> : création d'un jardin conservatoire	
d'espèces de pommes.....	90
<i>Exemple 2</i> : valorisation du patrimoine culturel	
en Catalogne française	90
<i>Exemple 3</i> : protection de l'espèce menacée	
de la tortue luth en Guyane.....	91
▶ Éléments de synthèse sur l'enrichissement territorial de projet.....	94
▶ Quelques obstacles méthodologiques à l'enrichissement territorial.	95

Conjuguer développement et territoire par le management territorial.....	97
▶ L'enrichissement territorial des projets.....	98
▶ Le concept de « territoire-entreprise »	98
▶ La co-construction des analyses et des solutions.....	99
▶ L'évaluation des initiatives territoriales.....	102
▶ La facilitation territoriale.....	103
▶ L'animation : mobiliser autour des initiatives	103
▶ La formation : un levier au service du développement.....	103
▶ La gouvernance territoriale.....	107
▶ Le contexte institutionnel français : un pouvoir capturé.....	107
▶ Manager un territoire : organiser la rencontre, la négociation, la décision entre les acteurs.....	110
 Pas de développement sans territorialisation.....	 115
 Quelques approfondissements.....	 117
▶ La notion de Territoire.....	118
▶ La notion de Proximité.....	122
▶ L'acteur et le système	124
▶ Le territoire : comment observer un système complexe ?	131
▶ Introduction à la pensée complexe.....	138

► Avant Propos

Avec le cahier n° 1 intitulé « *Se réappropriar les territoires, un enjeu de civilisation* », Sol et Civilisation inaugurerait en janvier 2007 une trilogie pour s'interroger sur l'intérêt du territoire dans notre monde moderne où la globalisation est désormais un fait avéré et où le nomadisme un mode de vie de plus en plus partagé.

Nous nous sommes ainsi d'abord attachés à comprendre en quoi et pourquoi le territoire restait indispensable pour l'épanouissement même de l'être humain. Nous avons notamment souligné combien chaque individu avait besoin de s'ancrer pour se construire et de s'ouvrir pour se dépasser, et que seul un espace de projet approprié, bref un territoire « personnel », pouvait répondre à cette tension vitale.

Ce deuxième numéro souhaite compléter ce premier temps en l'ouvrant à notre dimension collective. Ce cahier est inspiré des réflexions et travaux de René Caspar, fonctionnaire territorial et professeur à l'École d'Ingénieurs de Purpan. Cependant, si l'ensemble des tableaux et schémas qui illustrent ce texte sont de lui, le contenu de ce cahier est une œuvre profondément collective et co-construite entre des personnes d'origines diverses. Ont ainsi contribué à cette rédaction outre René Capar, Guillaume Dhérissard de Sol et Civilisation, Florent Besnard, cadre territorial, Geneviève Salaün, formatrice dans le milieu agricole et Frédéric Wallet, économiste à l'INRA.

Nous envisageons ici de montrer combien le territoire, notamment en milieu rural, reste l'un des meilleurs vecteurs de développement pour peu que l'on considère le développement comme notre capacité à progresser pour prendre en charge de manière coordonnée et cohérente d'un ensemble de problèmes hétérogènes. Ce cahier montrera notamment comment l'effort de croisement entre les logiques sectorielles et le dynamisme horizontal territorial est source de progrès. Comme pour le précédent, nous compléterons en fin d'ouvrage notre propos par un ensemble de fiches de lecture qui permettront pour ceux qui le souhaitent d'approfondir certaines notions.

Néanmoins, ce cahier ne fera que très peu le lien avec la notion de « développement durable ». Nous nous interrogerons sur cette connexion dans un troisième volet où nous tenterons encore une fois de souligner que cette nouvelle frontière stratégique, la durabilité, peut justement trouver avec le territoire l'un de ses meilleurs alliés.

► Revenir au territoire

Dans le contexte de la mondialisation, le territoire apparaît plus que jamais comme un cadre pour penser et mettre en œuvre les politiques de développement. Les aspects sociaux, économiques, écologiques ou culturels de ce dernier étant intimement liés, le propos de ce cahier est effectivement de démontrer que le territoire reste l'un des meilleurs outils pour les conjuguer dans l'action et rendre la parole à un ensemble d'acteurs.

Le territoire, notion à la mode, redeviendrait donc une référence dans notre monde globalisé qui cherche des repères à travers la proximité. Mais, entre le village planétaire que permettent les transports et les nouvelles technologies de l'information et l'émotionnel de clocher cher à certains, qu'entendons-nous concrètement par développement territorial ? Force est de constater en effet qu'en dépit de cet engouement, le territoire, cet espace approprié où peuvent s'intégrer les projets individuels et collectifs, demeure dans les faits une notion ambiguë et s'effrite aujourd'hui sous une double remise en cause, celle de la contraction des distances et celle de l'échelle des nouveaux champs de bataille d'aujourd'hui, qu'ils soient économiques ou écologiques.

Les transformations sociales de ces dernières années ont en effet modifié les conditions de vie mais aussi les références culturelles, rapprochant les mœurs et les opinions et diluant les particularismes spatiaux. La rurbanisation, c'est-à-dire l'urbanisation des campagnes, affaiblit jusqu'à la perception visuelle le clivage autrefois structurant entre l'urbain et le rural, et dessine des espaces flous : ville à la campagne ou campagne à la ville, quelle que soit l'interprétation paysagère, nous sommes face à une nouvelle organisation spatiale mais aussi face à de nouvelles exigences sociétales sans rapport avec ce qu'on appelait il y a 50 ans les « banlieues dortoirs ». Nous assistons parallèlement à une montée en puissance des réseaux qui redéfinissent désormais le poids des territoires par leur intensité, c'est-à-

dire le nombre de connexions qui les structurent, plutôt que par leur étendue^[1]. À la faveur de la flexibilité des systèmes, les activités se concentrent alors sur des centres d'activités connectés dans un réseau international. Par ailleurs, la remontée du travail en amont (disparition de la main-d'œuvre « banale »), les nouvelles articulations production-marché (le temps compte plus que l'espace) et la montée des facteurs d'investissement immatériels et d'innovation conduisent à une métropolisation, permettant une qualité et une densité d'échanges entre scientifiques et techniciens ainsi qu'un accès facile aux savoirs stratégiques. De plus, l'ouverture des États et la montée des crises économiques ont eu de lourds effets sur la crédibilité de territoires relégués, face à « l'ardente obligation de l'emploi »^[2], au rang de simple instrument d'une gestion des problèmes sociaux. Les processus sectoriels et les raisonnements verticaux de filières s'en sont trouvés ainsi directement renforcés, le territoire n'ayant généralement pas de « masse critique » à ces niveaux. Enfin, le territoire est aujourd'hui pris en étau par d'autres niveaux d'approche. La montée des problèmes environnementaux et écologiques au rythme des crises largement médiatisées implique des analyses dont le cadre n'est plus le territoire. Le principe du « penser globalement et agir localement » fait ainsi émerger deux niveaux jugés stratégiques : le local proche comme l'espace de l'action et le global lointain comme le nouveau cadre indépassable de collaboration.

Le risque est alors aujourd'hui de substituer insidieusement la notion de développement territorial à celle de développement « local ». Cette deuxième approche, largement consensuelle, s'est pourtant progressivement vidée de sens conceptuel et méthodologique et reste encore fortement connotée par

1. Voir les travaux de Jean-François Drevet et notamment son ouvrage « *Aménagement du territoire - Union européenne et développement régional* » aux éditions Continent Europe.

2. Expression employée par Michel Rocard alors qu'il était chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, dans le premier gouvernement Mauroy (1981-1984).

les mouvements militants issus des années 1960 qui l'ont conçue en creux par rapport au modèle dominant d'alors jugé à la fois trop centralisé, trop sectoriel et trop uniforme. Or, la notion de développement local a depuis lors été progressivement bannie par ceux qui cherchent à formuler un contenu opérationnel à l'aspect territorial du développement, tant le terme de « local » est trompeur et de fait peu pertinent. Tout est en effet local en ce sens que toute décision, y compris la moins démocratique et la plus lointaine, a un impact et des effets localisés.

Cependant, malgré un déficit d'écrits et de conceptualisation, les quarante ans d'action en faveur des territoires ont permis la décantation des idées et leur sédimentation sous forme de fondamentaux et peuvent nous aider à penser l'intérêt du territoire dans le développement. Nous héritons globalement d'un mouvement dont il reste à pointer tant les aspects positifs que négatifs. Il est ainsi urgent de montrer la plus value fournie au développement par la notion de territoire. Nous examinerons ainsi dans une première partie en quoi les faits économiques et sociaux français, mais aussi mondiaux, ont eu une influence sur les concepts et les orientations du développement des territoires. Nous préciserons ensuite dans une seconde partie l'évolution et les acquis de près de 45 ans d'action locale en faveur des territoires et en quoi leur histoire nous lègue des fondamentaux réutilisables pour l'avenir. Enfin, dans une troisième partie, nous mettrons à jour, à partir de la confrontation entre ces « fondamentaux » et les enjeux du développement d'aujourd'hui, les éléments de pertinence du territoire dans un développement maintenant globalisé, la complexification du monde constituant un magnifique levier pour la renaissance de ces mêmes territoires dans le développement.

UNE ÉVOLUTION DES TERRITOIRES SOUS CONTRAINTE

Au sortir de la seconde guerre mondiale, la situation internationale est marquée par la reconstruction et la division en deux blocs qui finissent par coexister dans un équilibre dit de la terreur. Suite au premier choc pétrolier en 1973 mais aussi à d'autres mutations – comme le développement de l'économie financière ou l'entrée en crise du mode de production fordiste et l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) – le monde change radicalement à partir des

années 1980. La chute du mur de Berlin qui sonne le glas des régimes communistes autoritaires n'est que le début d'une évolution marquée par l'ouverture des économies nationales, permise tant par la mondialisation que par la globalisation financière, et plus récemment par l'entrée sur le marché de géants émergents : la Chine, l'Inde, mais également le Brésil dans une moindre mesure. Le lien entre ces événements et évolutions structurelles à l'échelle internationale, et l'évolution des conceptions des territoires et de leur développement est fort. Ce contexte mondial qui forme la toile de fond de l'action locale, interfère parfois avec elle à l'occasion de grands événements révolutionnant la vie économique, les comportements, la vie sociale. Cette contextualisation aborde aussi des facteurs plus récents sur les scènes européenne et française qui justifient ou expliquent certaines dimensions des politiques de développement et d'aménagement.

► Le contexte des Trente Glorieuses de 1950 à 1980

Cette période – dont il conviendra plus loin de préciser les grands traits dans le contexte français qui nous intéresse plus particulièrement – se caractérise tout d'abord par la mise en place d'un nouvel ordre mondial discuté et décidé à Yalta en 1945. Elle s'incarne par une certaine conception du territoire vu comme un objet de domination politique et support de ressources naturelles.

► La mise en place d'un nouvel ordre mondial partagé entre deux blocs

Un nouvel ordre partage le monde dès 1946 en deux blocs de part et d'autre d'un « rideau de fer Est-Ouest » autour desquels les nations vont se rallier. L'immédiate après-guerre est ainsi directement plongée dans une guerre froide cristallisée autour de la création de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en 1948 et la mise en œuvre du pacte de Varsovie en 1955 et appelée à culminer avec l'affaire de Cuba en 1962 dite de la Baie des cochons.

Cette période cède alors le pas à un « équilibre de la terreur » marqué par les luttes armées que les deux blocs se livrent par pays tiers interposés : la guerre de Corée entre 1950 et 1953 et celle du Vietnam de 1959 à 1975 impliquant directement les États-Unis, le conflit opposant par ailleurs le Cambodge et le Vietnam entre 1975 et 1979. Elle est également marquée par l'encouragement et l'avènement de régimes forts, souvent dictatoriaux, dans plusieurs parties du globe : la Chine se prononce en faveur du maoïsme en 1949 tandis que le Vietnam intègre définitivement l'idéologie communiste en

1975; Fidel Castro, alors étudiant en droit et révolutionnaire, s'impose à l'issue d'une guérilla au pouvoir cubain de La Havane en 1959. Les Colonels confisquent le pouvoir en Grèce de 1967 à 1974; le Chili de 1974 à 1983 et l'Argentine de 1976 à 1983 sont également sous bottes militaires.

La conquête spatiale participe également sur cette période à la confrontation entre blocs : les programmes Spoutnik 1 et 2 en 1957, les exploits du cosmonaute soviétique Youri Gagarine en 1961, le programme Luna 9 en 1966 suivi par celui de la station orbitale Salious en 1971 assurent la promotion technologique de l'URSS confirmée par la première station habitée, Mir, qui sera lancée en 1986. La réponse américaine consistera avec éclat en l'arrivée du premier homme sur la lune en 1969. Il faut voir dans cette course à la conquête spatiale une logique similaire à celle inspirant les conflits évoqués plus haut, puisque l'ambition reste le contrôle de territoires nouveaux, avec leur potentiel de richesses.

Le Moyen-Orient et la Méditerranée cherchent à tirer partie de cette lutte entre l'Est et l'Ouest, qu'il s'agisse de soutien à des guerres de libération coloniale et notamment sur le théâtre d'opérations telles que la bataille de Dien Bien Phu en 1954 ou d'appui dans le cadre des tensions grandissantes au Proche-Orient à compter de 1949. Des perturbations régionales fortes apparaissent, au rang desquelles le conflit israélo-arabe suite au partage discuté de la terre de Palestine, en ce qu'il se joue dans une zone géostratégique fondamentale du monde. Celui-ci va progressivement s'élargir après la guerre des Six jours en 1967 et son retentissement transnational au travers d'événements comme l'attentat lors des Jeux Olympiques de Munich en 1972.

Ces multiples tensions ont coexisté durant plusieurs décennies tout en permettant quelques tentatives progressives de rapprochement symbolisées par l'arrimage des astronefs soviétique Salious et américain Apollo en 1975 ou encore par le « dégel » s'ouvrant de fait bien longtemps après la déstalinisation amorcée dans les années 1956. L'accord Salt1 en est un des premiers actes en 1972. Il convient aussi de mentionner l'émergence progressive de ce qui aurait voulu être une troisième force, alternative, entre les deux blocs. En effet, la conférence des Pays non alignés en 1961 est mise en place sous l'impulsion du Maréchal Tito (Yougoslavie) et de Nehru (Inde),

ces deux pays souhaitant réunir tous ceux qui ne veulent pas devenir des satellites des deux grandes puissances. Fidel Castro (Cuba) est également présent à cette conférence. Ces initiatives, qui correspondent à une même volonté de promouvoir des modèles de développement alternatifs, feront en définitive long feu ; de même que les rêves de panarabisme formulés par Nasser, qui fort de son aura dans le monde musulman, prend le pouvoir en Égypte en 1956 et nationalise le Canal de Suez.

Cette période se termine par la mort de grands acteurs politiques de la guerre et de ses suites, tels Churchill (1965), de Gaulle (1970), Franco (1975) ou encore Mao (1976) et par l'émergence d'un Pape qui jouera un grand rôle international, Jean-Paul II, en 1978.

► Les Trente Glorieuses, reconstruction et modernisation de la France

La situation de la France de l'immédiate après-guerre est celle d'un pays en ruine, saigné financièrement. Après la liquidation des séquelles directes de la guerre c'est-à-dire la fin des tickets de rationnement en 1949, la France doit affronter la décolonisation, liberté réclamée dès 1946 à Hanoï et 1947 à Madagascar par ceux venus combattre au côté des alliés durant la guerre.

Alors que la guerre entre la France et le Vietnam s'achève en 1954 par « le désastre de Dien Bien Phu », la guerre d'Algérie commence la même année par les événements de la Toussaint rouge et prend fin douloureusement en 1962 par les accords d'Évian. La décolonisation française en Afrique s'étalera sur la décennie soixante. Signalons pour mémoire qu'il faudra attendre la révolution des œillets en 1969 pour que le Portugal entre lui-même dans son processus de décolonisation qui s'achèvera en 1975 par l'abandon des dernières colonies.

En dépit de ces multiples difficultés internes auxquelles s'ajoute une crise aiguë du logement dans les années 1960, la France se reconstruit et se

modernise sur la période. Il convient cependant de distinguer clairement deux époques car, à la phase d'euphorie d'une société qui revit, succède une phase d'inquiétude et de doute sur l'avenir, sentiments liés à des mutations socio-économiques rapides et à un ralentissement de la croissance à partir des années 1965-1970.

► **Reconstruction d'un pays et naissance de la société de consommation**

Les plans Monnet et Marshall, mis en place en 1950, assurent le redressement de la France alors que les conquêtes sociales réfléchies au sein de la résistance pendant la guerre se mettent en place : la Sécurité sociale entre 1945, le Salaire minimum interprofessionnel de croissance en 1950, et le Fond national vieillesse en 1956.

L'électrification de l'axe Paris-Lyon-Marseille est réalisée en 1952, l'année même de construction de la Cité radieuse dans « la ville bleue » par Le Corbusier. La première pile atomique se construit à Marcoule en 1956 ; le bateau France sort des chantiers navals l'année suivante. La société de consommation s'installe dans les faits dès cette époque : le premier disque 45 tours dit du Microsillon fait son apparition en 1952 avec le fameux électrophone Tepaz, le premier livre de Poche apparaît en 1954, la première radio périphérique suit en 1955. 1962 voit arriver le robot Marie, vite rejoint par la machine à laver automatique en 1963, tous deux révolutionnant les tâches domestiques. Le développement de ce modèle de société fait naître et s'accroître les besoins, accentuant ainsi la pression sur les ressources. Parallèlement, cette consommation de masse est permise par la standardisation des produits industriels et agricoles, et la tendance à une certaine normalisation des particularismes locaux.

L'avènement de la société de l'audiovisuel caractérise également cette période : 98 000 postes de télévision équiperont 9 % des foyers français en 1958 contre 5 millions en 1965, soit 42 % des foyers. La première Eurovision date de 1954 et la première Mondiovision de 1962. La campagne présidentielle s'installera dans le petit écran en 1965. Ces évolutions technologiques contribuent à raccourcir les distances et à permettre une diffusion des

nouvelles normes de consommation jusque dans les campagnes les plus reculées. Les jeunes émergent comme cible de consommation : l'émission « *Salut Les Copains* » fait son entrée en 1959 dans le paysage médiatique d'alors, et avec elle tout un ensemble de produits qui sont proposés à des consommateurs d'une nouvelle tranche d'âge.

La France pays rural et agricole devient plus urbaine et industrielle, entraînant ainsi une mutation des comportements et des modes de vie. On assiste précisément pendant cette période à une évolution différenciée des modes de production, ce qui structure une ruralité à deux visages : alors que se maintient difficilement – voire s'épuise – une paysannerie tournée vers les cultures vivrières destinées à nourrir la population locale selon ses traditions ancestrales, une autre partie de l'agriculture se modernise peu à peu gagnant en productivité au fur et à mesure qu'elle se mécanise et se standardise. Dans la logique fonctionnelle qui prédomine alors, les territoires ruraux sont principalement perçus au travers de leur fonction productive, et sont de plus en plus considérés comme des espaces résiduels par rapport à l'espace urbain dont l'importance ne cesse de progresser. Ces mutations dans le monde agricole favorisent l'homogénéisation des modes de vie entre l'urbain et le rural.

La vie s'améliore sans doute mais selon un mot célèbre, « *la France s'ennuie* » : la société bouge et s'interroge. Un décalage de plus en plus fort peut être observé entre l'évolution des mœurs et des comportements d'une part et « la crispation » du pays institutionnel d'autre part. Cet écart grandissant constituera l'une des causes majeures des explosions sociales de 1968. Cette période marque une rupture par rapport à l'optimisme moderniste de l'après-guerre : l'amélioration du bien-être matériel n'a pas nécessairement pour corollaire le bonheur des populations.

Les luttes féminines constituent un exemple flagrant de ces tensions. En France, le droit de vote n'est accordé aux femmes qu'en 1944 par le gouvernement provisoire de la République, eu égard au rôle qu'elles ont joué au cours du conflit mondial, et sera utilisé pour la première fois à l'occasion des élections municipales de 1945. La loi Marthe Richard abolit cette même année l'esclavage moderne des femmes qui se pratiquait dans les maisons closes. Une double lutte décisive commence dans les années 1960 pour

révolutionner le rapport homme-femme dans la société : la lutte pour l'égalité entre les sexes d'une part, et celle pour le droit à une procréation responsable et voulue d'autre part. En ce qui concerne la première sphère des revendications, on note l'obtention de l'égalité juridique en 1967, la reconnaissance de l'autorité parentale conjointe en 1970, l'interdiction de toute discrimination au travail en 1983. Sur ce point, il faudra ajouter une loi sur la parité en 2000 pour tenter de vaincre les résistances. En ce qui concerne la seconde sphère, l'avortement thérapeutique en 1956 au cœur des années les plus chaudes en matière de lutte pour le planning familial, l'acquisition du droit à la pilule contraceptive en 1968 jusqu'alors interdite depuis 1961, la loi sur l'interruption volontaire de grossesse en 1975 vient consacrer le droit de la femme à disposer de son corps. Il faudra attendre la loi sur le droit des femmes à une procréation choisie en 1995 pour finaliser ce mouvement. Cette lutte implique quelques développements car elle est doublement significative de cette fin de période. D'une part, elle illustre le blocage de la société française des années 1965, c'est-à-dire à l'aube des événements de Mai 68, et de l'autre ses contradictions. D'un côté on se réjouit des droits acquis dans le sens de la libéralisation de la femme dont on n'hésite pas cependant à exploiter commercialement le corps « désanctuarisé » dans la mode, le cinéma et la publicité. Le film culte « *Et Dieu créa la femme* » en 1955 et la minijupe en qualité de star des collections de prêt à porter en 1965 symbolisent cette nouvelle tendance. De l'autre côté, il faut attendre 1961 pour voir la mixité s'installer dans les effectifs d'une école d'ingénieurs et 1966 pour voir une femme devenir pilote de ligne.

La modification progressive du regard qu'impliquent ces réformes au sein du pays transforme les idées reçues sur la vie et sur celles qui la donnent. Cette évolution rejoint et s'entrecroise avec d'autres questions émergentes, et qui se développeront plus tard : manipulations génétiques et expériences sur le vivant, le premier bébé éprouvette datant de 1979, ainsi que le droit revendiqué à l'homoparentalité et celui relatif à la fin de vie décente, c'est-à-dire en réalité à un ensemble de questions au cœur du vivant, bioéthique notamment.

Ces luttes pour la reconnaissance d'un nouveau statut de la femme auront de profondes répercussions sur la société et l'économie. Progressivement,

elle passe en effet d'une activité essentiellement domestique à un potentiel de ressources en main-d'œuvre pour les entreprises, faisant surgir de nouveaux enjeux sur le marché du travail alors même que le chômage augmente. Cette hausse du taux d'activité féminine occasionne par ailleurs de nouvelles formes d'organisation de la société et libère enfin la possibilité, qui ne se concrétisera que bien plus tard, de leur reconnaissance en tant qu'acteurs autonomes, décideurs et porteurs de projets potentiels sur les territoires.

► Participation active de la France à une Europe naissante

Sur cette même période la France est un partenaire actif de la construction européenne préfigurée dans le plan Schumann de 1950 et la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951. Le traité de Rome signé en 1957 par la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas instaure la Communauté économique européenne, dont la première véritable politique sera la Politique agricole commune en 1961.

Les outils financiers de l'Europe naissante se mettent en place progressivement : le Fonds social européen en 1960, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole en 1961, le Fonds européen de développement régional en 1975 suivi de son petit frère, le FEDER hors quota en 1979. Parallèlement, l'Europe des Six réalise l'union douanière en 1968 et régule ses échanges financiers grâce au Système monétaire européen adopté en 1972. Une monnaie de compte commune est adoptée en 1979 : l'écu. Cette même année est marquée par ailleurs sur le plan politico-institutionnel par l'élection du Parlement européen au suffrage universel.

La modernisation de l'Europe se réalise dans un contexte de dégel international et de retour à la « normale » démocratique pour la Grèce consacré par la fin du régime des colonels en 1974, pour le Portugal aussi avec sa révolution des œillets la même année et pour l'Espagne enfin avec la mort de Franco en 1975. On arrive ainsi, avec le recul des pouvoirs militaires à une certaine harmonisation des formes d'exercice du pouvoir politique en Europe. Dès lors ces trois pays rejoignent la construction européenne à

partir de 1980 pour la Grèce, en 1986 pour les deux autres. Leur entrée dans la Communauté ainsi que l'admission en 1973 de trois nouveaux membres permet à l'Europe de franchir une nouvelle étape dite de « l'intégration », permettant de passer d'une confrontation armée à une coopération.

► Doutes et malaises autour de la société industrielle

L'ensemble de ces problèmes et de ces prises de conscience conduit à un doute sur une société de consommation, dont certes beaucoup profitent en Occident, mais qui déshumanise, pousse à l'exode, et fragilise les milieux de vie. La contestation et la résistance grondent, notamment venant du monde rural, là où a subsisté une identité forte – et l'on cite souvent en particulier la Bretagne et le Pays Basque – mais aussi à travers la vogue du retour au pays et du ruralisme, chargés de toutes les vertus à l'aube de la recherche du bonheur individuel ou de groupe telle qu'exprimée dans la comédie musicale « *Hair* » en 1966.

► L'émergence des problèmes environnementaux

La fin des Trente Glorieuses marque le début des problématiques environnementales qui s'élargissent progressivement à partir des années 1980 à des questions touchant l'ensemble de l'écologie, c'est-à-dire le rapport entre les espèces et leur milieu, et donc mettent en débat l'activité humaine, notamment économique. On assiste d'une part à la montée progressive, au rythme des crises, des questionnements concernant la gestion des ressources naturelles et du rapport au vivant ; et d'autre part au début – encore timide – de la prise en considération des effets négatifs d'un modèle de développement.

Cette préoccupation apparaît concrètement par le biais d'une longue série de pollutions maritimes inaugurée en 1967 par le naufrage du Torrey Canyon,

suivi de celui de l'Amoco Cadix en 1977 et du Tanio en 1980. Elles s'élargissent vite à d'autres types de pollutions : les accidents chimiques dont Seveso en 1976, qui sera suivi de Bhopal en 1984 mais aussi des manipulations sur le vivant comme dans le cadre du veau aux hormones en 1980.

Ces différentes crises mettent donc aussi en évidence les difficultés de maîtrise des effets néfastes du développement, l'émergence de nouveaux risques pour les territoires et les hommes, et le besoin de contrôles renforcés des activités économiques polluantes. Ces questions, sans atteindre la médiatisation qu'on leur connaît aujourd'hui, conduisent à un début de prise de conscience illustrée par divers manifestations et travaux : la conférence de Stockholm « *l'Homme et son milieu* » en 1971, les travaux de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) de 1978.

► **Le choc pétrolier de 1973 et les premières restructurations industrielles**

La crise énergétique de 1973 dont les effets se font sentir très vite en France provoque une hausse rapide du nombre de chômeurs qui atteint 800 000 en 1975 et un million en 1976. La crise sidérurgique de 1978 symbolisée par la fermeture « emblématique » de Manu France en 1980 renforce ce mouvement de résistance rurale et de refus d'une urbanisation jugée concentrationnaire à l'image de la région parisienne, pourtant redécoupée en cinq départements en 1965 et des premières communautés urbaines datant de 1966.

À la lumière de cette crise, il apparaît que la croissance faiblit en réalité depuis quelques années en dépit de grandes réalisations et d'un V^e plan dit de « compétitivité industrielle » débuté en 1966. Les Trente Glorieuses s'achèvent donc sur un fond de restructurations industrielles inévitables et de chômage grandissant ; il n'est d'ailleurs sans doute pas dû au simple hasard que les premiers troubles en banlieue datent de cette fin de période avec, parmi les plus retentissants, les événements survenus aux Minguettes en 1979. À cette époque, les politiques industrielle et d'aménagement du territoire oscillent entre deux tendances : une logique sectorielle de soutien aux activités en crise telles que les industries minières ou encore sidérurgiques mais aussi l'agriculture selon les principes de modernisation

et d'adaptation à la concurrence internationale d'une part, et une logique de mise en œuvre de politiques alternatives visant l'émergence d'une politique de développement territorial d'autre part.

► Les politiques alternatives et le ruralisme

Les politiques « alternatives » prennent sur les décennies 70 et 80 une importance certaine et transforment pour certains – dénaturent pour d'autres – la dynamique de développement local en politique de développement territorial fondée sur l'élaboration d'un projet stratégique de territoire et la mobilisation du milieu local autour d'initiatives et de porteurs de projet. On vise ainsi à limiter ce qu'on appellera plus tard « la casse sociale » induite par la crise économique, à assurer une meilleure cohérence territoriale entre les activités, à promouvoir l'innovation sociale et l'efficacité générée par la coopération et le partenariat.

A suivi une liste impressionnante de mesures « ruralistes » dont le nombre culmine au milieu des années 70 : les Plans d'aménagement rural en 1970, la loi sur la protection de la montagne en 1973 consécutivement au discours dit « de Vallouise »³, les contrats de Pays développés à partir de 1975, peu après l'instauration de la politique des villes moyennes en 1973. Progressivement les fonds européens FEDER, FEDER hors quota et FSE participent à ces politiques qui préfigurent l'initiative européenne Leader I, adoptée plus tard en 1985. L'essentiel des enseignements issus des mouvements de développement local – que l'on appelle également l'économie du lien – et de la politique de développement territorial – autrement intitulée l'économie du projet – ont été consolidés et enrichis au niveau européen dans le cadre des politiques de développement intégré, notamment Leader I et II, Programmes d'initiatives communautaires ayant permis de conceptualiser la méthode territoriale (travaux de l'observatoire économique européen Leader).

3. Discours prononcé par le président Valéry Giscard d'Estaing le 23 août 1977 où il annonce que la montagne doit être « vivante, active et protégée ».

► Fonds structurels européens

Le Traité de Rome instituant les Communautés européennes (25 mars 1957) mentionne dans son préambule l'objectif de développement harmonieux et de réduction des écarts entre les différentes régions. En défendant un principe de solidarité communautaire, l'Union européenne développe une politique régionale appelée également politique de cohésion et articulée notamment autour de quatre fonds structurels.

FEDER – Fonds européen de développement régional

L'objet de ce fonds est de réduire les écarts de développement entre les régions. Il bénéficie principalement aux pays les plus défavorisés. Ce fonds concerne les investissements productifs, les infrastructures liées au transport, à l'énergie, aux télécommunications, à l'environnement, à la santé, les investissements productifs créateurs d'emplois, les services aux PME (en matière d'informations, de coopération, d'accès aux marchés, d'ingénierie financière et de recherche appliquée) et la promotion des énergies renouvelables.

Le FEDER section « hors quota » constitue lors de sa création en 1979 une innovation de procédure importante destinée aux zones défavorisées en dehors de la répartition nationale basique des crédits du fonds. Cette section est fixée à 5 % des dépenses totales du FEDER. Cette section a notamment permis à la Commission européenne d'expérimenter des programmes pluriannuels dans la période 1981-1991 parmi lesquels le financement de politiques de reconversion de régions industrielles en déclin, les Programmes intégrés méditerranéens (PIM), les Pôles européens de développement (PED) et autres programmes de télécommunications ou encore de valorisation du potentiel énergétique.

FSE – Fonds social européen

En débutant ses opérations en 1960, le FSE est le plus ancien des fonds structurels. Outil financier de la stratégie européenne de développement économique et social, son objectif est la promotion de l'emploi, essentiellement dans les régions les plus pauvres ou dans les régions touchées par les difficultés économiques. Le FSE agit principalement par

le financement de la formation professionnelle, de l'emploi et de l'insertion professionnelle des personnes en difficulté. La majorité des financements mis en œuvre au titre du FSE sont gérés pour la Commission européenne par les États membres eux-mêmes.

FEOGA – Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

Créé en 1962 et géré par la Commission européenne – Direction générale de l'Agriculture, le FEOGA a constitué jusqu'en 2007 le principal instrument financier concourant à la mise en œuvre de la Politique agricole commune (PAC). La section « garantie » finance principalement la politique des marchés et des prix, incluant notamment les exportations vers des pays tiers, la régularisation des marchés agricoles, le soutien aux actions vétérinaires, l'information sur la PAC, l'aide à la préretraite, le reboisement des terres agricoles, l'exploitation des ressources halieutiques et l'investissement dans le domaine agro-alimentaire. La section « orientation » encourage les investissements favorables au développement rural, incluant notamment le développement des produits du terroir de qualité, les infrastructures rurales, l'aide à la protection du patrimoine, les activités forestières, la recherche et développement, la formation des exploitants et l'amélioration des conditions de vie. Il constitue l'une des sources de financement des programmes LEADER+.

Depuis 2007, le FEOGA n'existe plus en tant que tel, ses deux sections étant devenues autonomes à travers le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie) pour la section « garantie » et le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) pour la section « orientation ».

IFOP – Instrument financier d'orientation de la pêche

L'IFOP accompagne la restructuration du secteur de la pêche dans le cadre de la modernisation et de la concentration des outils existants. Il est remplacé en 2007 par le Fonds européen de la pêche (FEP).

► Globalisation et mondialisation, un nouveau contexte dit « de la nouvelle économie »

Cette période qui débute au début des années 1980 est marquée, au niveau mondial par la fin de l'affrontement entre les blocs de l'Est et de l'Ouest ainsi que par l'effondrement de l'URSS, mais aussi par l'ouverture de l'ensemble des économies et la montée de pays émergents.

► Dégel et effondrement du bloc de l'Est

► La fin des blocs

L'effondrement de l'URSS et du bloc communiste plus globalement provient autant de l'essoufflement d'un régime que d'une aspiration générale à un système économique porté en Europe par le renouveau des villes de l'Europe médiane dite lotharingienne. Plusieurs éléments avant-coureurs portent alors cette tendance : la montée d'un pape polonais d'envergure internationale en 1978, Jean-Paul II, la création de Solidarnosc et les manifestations sociales de Gdansk en 1980, l'élection de M. Gorbatchev au poste de premier secrétaire du Parti communiste soviétique qui mettra en place une politique de détente, la Perestroïka en 1985.

En 1989, la chute du mur de Berlin et celle de la plupart des dirigeants à la solde de Moscou dans les démocraties populaires, entraînent en 1991 l'effondrement de l'URSS et la réunification allemande d'une part, mais également la guerre des Balkans et son cortège d'atrocités ethniques et

religieuses qui s'étalera de 1991 à 1999 d'autre part. Ces événements instaurent une nouvelle donne géopolitique et accélèrent la globalisation de type « village planétaire » rendue possible par l'évolution technique, à travers le développement des nouvelles technologies de l'information (NTIC) et d'internet autour des années 1990, et l'ouverture continue des frontières.

La mondialisation financière et commerciale se développe alors sur la décennie 1995-2005 contribuant à creuser des écarts de développement. En Amérique du Sud, ces phénomènes débouchent sur l'avènement de leaders populistes de gauche (Lula au Brésil et Chavez au Venezuela) tentant des expériences originales après l'échec parfois retentissant des politiques libérales imposées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Dans les pays musulmans, ils se traduisent en revanche par la montée du fondamentalisme religieux avec le régime islamique en Iran à partir de 1980. La montée du terrorisme nourrie pour partie du désespoir palestinien avec les premiers attentats de Paris entre 1980 et 1986 s'internationalise et s'élargit avec les attentats de Lockerbie en 1988, Madrid en 1999, Londres en 2000, les deux vagues de New York en 1993 et 2001, et plus récemment Bombay en 2008.

La fin de la guerre froide ne signifie pas pour autant la fin des logiques de domination territoriale même si elle est surtout le fait des États-Unis. La suprématie américaine trouve sans doute aujourd'hui une première limite. Outre le fait que la seconde guerre d'Irak peut devenir un nouveau Vietnam, trois faits majeurs peuvent bousculer le cours des choses avec de fortes implications sur l'économie du développement. Il faut tout d'abord noter le retour progressif de la Russie sur la scène internationale depuis l'élection de Vladimir Poutine à la présidence en 2000. On doit ensuite observer l'évolution politique de la Chine (discours de Deng Xiaoping en 1983, Hu Jintao président en 2003) et sa percée économique sans précédent (l'entreprise Petro China, première cotation boursière en 2002) ainsi que son intervention discrète par fonds souverains. Cette évolution se double de la montée d'autres pays tel que l'Inde avec la progression de la filiale Mittal Europe en 2006 et d'une moindre manière le Brésil. Enfin, il s'agit dorénavant de compter avec l'élargissement de l'Europe à 27 membres et l'effondrement des régimes pro américains en Amérique du Sud.

► Structuration et élargissement de l'Europe

L'Europe s'élargit mais aussi se structure en organisant un grand marché unique en 1993. Ainsi après l'intégration de l'Espagne et du Portugal en 1986 préparée par les Programmes intégrés méditerranéens de 1985 et une première réforme des fonds structurels en 1988, l'Europe instaure la libre circulation des capitaux en 1990. Le traité de Maastricht préfigure en 1992 le passage à l'Union européenne et les accords de Schengen, à 7 en 1995, puis à 24 en 2007, encourageant les flux. Un accord, préparé en 1999, permet le passage à l'Euro, monnaie unique, dès l'an 2000.

La stratégie de construction européenne vise à ancrer les régions de l'Union dans une logique de compétitivité économique fondée sur leur capacité d'innovation et la structuration d'un marché intérieur dynamique. Cependant, cette stratégie ne permet pas à l'Europe de se tenir à l'écart des soubresauts de l'économie mondiale et de la concurrence accrue des pays émergents, débouchant sur une perplexité croissante de la part de populations qui ont aussi parfois le sentiment que le renforcement des prises de décision à l'échelon européen réduit leur marge de manœuvre et fragilise leur protection sociale. Toutefois, en dépit des difficultés de progresser sur le plan institutionnel, l'Europe s'élargit encore de 25 à 27 membres en 2007.

► Une France qui cherche sa place

► La France cherche à s'adapter dans un contexte de crise

Les lois Defferre^[4] de 1982-83 instaurent la décentralisation et la régionalisation, tardivement aux dires de nombreux observateurs, et sur une base territoriale souvent jugée compliquée en raison du nombre élevé de niveaux concernés et qui fait naître des régions pour certaines trop petites. Mais la

4. Gaston Defferre (1910-1986) fut ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation sous le Gouvernement Mauroy de 1981 à 1984.

période est surtout marquée par la crise économique et la nécessité de répondre à la montée du chômage, reléguant au second plan le développement territorial.

Au début des années 80, les grands groupes industriels qui devaient participer au développement des territoires sont en difficulté financière à l'exception de Saint Gobain. L'État est contraint d'engager une politique de reconversion et de modernisation sous pression et avec une faible marge de manœuvre, d'autant que les moyens financiers font défaut. En 1984, l'année des premiers contrats de plan entre l'État et les nouvelles collectivités territoriales, le mandat donné aux préfets de région (commissaires de la République) ne peut être que directif, étouffant dans l'œuf toute volonté locale : il faut serrer les rangs autour de priorités nationales. La restructuration du charbon, de l'acier, des chantiers navals, sinistre gravement les régions industrielles entraînant dans leur chute les services.

Du point de vue des acteurs au sein des territoires, cela est parfois vécu comme une reprise en main centralisatrice : la solution salvatrice vient d'en haut, dans une logique de plans sectoriels dont la cohérence est espérée à l'échelle nationale, combinés à des mesures d'urgence destinées à éteindre les incendies locaux.

En 1991, la France compte trois millions de chômeurs alors que s'annoncent de nouvelles restructurations notamment dans le secteur de l'automobile. Ainsi après les Restos du Cœur créés en 1985, l'État crée le Revenu minimum d'insertion⁽⁵⁾ et l'Impôt sur la fortune en 1989, puis la Couverture maladie universelle⁽⁶⁾ en 2000. Après la fragilisation du modèle productif, c'est donc au tour du modèle de protection sociale de l'État providence de montrer certaines limites, appelant des adaptations de fond voire une remise en cause.

5. Le RMI instaure en 1989 le principe général du droit à un revenu minimum. Il prend en compte deux principes : il vient compléter d'autres formes de revenu pour aboutir à une somme minimale qui peut varier dans le temps ; toute personne qui dispose du RMI s'engage à faire des efforts pour se former et trouver du travail. Il se veut transitoire et non une assistance permanente. Il vise à faciliter l'insertion des exclus du travail.

6. La CMU, prestation sociale qui permet l'accès à l'assurance maladie pour toute personne résidant en France de manière stable et régulière depuis au moins trois ans et qui ne peut prétendre à l'assurance maladie à un autre titre tel que l'activité professionnelle.

Les difficultés structurelles de l'économie et de la société française dont le « modèle » est remis en cause voilent le fait majeur de la décennie qui s'étale de 1995 à 2005 : le monde et la France passent de la crise à de nouvelles modalités économiques résumées par la formule de « la nouvelle économie », dont les mots clés sont libre concurrence, réactivité, globalisation. À ce jeu, que ce soit de manière conjoncturelle ou structurelle, le système produit des perdants (tels que les sans domiciles fixes épaulés par l'association Les Enfants de Don Quichotte en 2006), des incompréhensions (c'est la logique du « patron voyou » exprimée dans les conflits sociaux chez Michelin en 1999), des scandales (avec les suspicions de délits d'initiés chez EADS en 2006) et des gagnants (start-up, quelques grands groupes). Mais cette distinction vaut aussi pour les territoires, puisqu'aux « régions qui gagnent » s'opposent celles qui perdent et l'émergence d'une « économie d'archipel », même si les trajectoires ne sont jamais définitives.

► Cette crise fait ressortir les difficultés du « modèle français »

La morosité touche une France qui n'arrive que difficilement à remonter la pente depuis les années 1985-95. Dès 1980, la question des banlieues explose à la fois comme résultante du concentrationnaire urbain issu des années soixante et comme symptôme d'une société duale. Après les événements des Minguettes en 1979, déjà évoqués, on peut citer ceux de Vaulx-en-Velin qui se sont déroulés en 1990 et les émeutes plus récentes de 2005. Pourtant les mesures n'ont pas manqué : Zones d'éducation prioritaires et missions locales dès 1981, Délégation interministérielle à la ville en 1988, mission pour les banlieues en 1989, création d'un ministère de la Ville spécifique en 1991, zones franches urbaines en 1996, plan de cohésion sociale en 2005. Aucune de ces actions n'a rencontré finalement le succès escompté car elles se sont toutes diluées par manque de moyens mais surtout par incapacité publique à moduler, selon les publics et les territoires. De plus, le premier facteur d'insertion sociale en France reste l'emploi, celui-là même qui traverse une crise sans fin en 1990. À l'évidence, et contrairement à d'autres pays européens, la France peine à sortir de ce qu'elle continuera longtemps à appeler la crise sur la période 1985-1995. Il est hors de propos d'en analyser ici les causes mais on en décrira plus loin les conséquences sur le développement des territoires et l'aménagement.

Parallèlement, s'ajoute à la morosité économique ambiante une inquiétude existentielle, moins présente dans les pays anglo-saxons prompts à considérer que la technique trouvera toujours des solutions. C'est dans ce contexte que l'on assiste depuis les années 1980 et ses premières crises environnementales, à une montée des problèmes écologiques et à une médiatisation sans recul de ceux-ci.

Les pollutions maritimes continuent avec le naufrage de différents pétroliers : l'Exxon Valdez en 1989, l'Erika en 1999 et le Prestige en 2003. Mais les risques écologiques prennent une autre dimension avec la catastrophe de Tchernobyl en 1986. S'y ajoute l'irruption de problèmes plus prégnants encore dans le domaine du vivant tels que l'encéphalite spongiforme bovine en 1991, les risques de pandémies telles que la fièvre aphteuse en 2001, le SRAS^[7] en 2003, la grippe aviaire en 2005, ainsi que des incidents climatiques d'envergure croissante comme la canicule européenne en 2003, et le tsunami asiatique en 2005. Un rapport de référence, dit rapport Brundtland, appelle en 1987 à un nouveau type de développement. Aussi, après le Sommet de la Terre de Rio de 1992, les conférences de Kyoto en 1997, Johannesburg en 2002 et Bali en 2007 sont consacrées aux grands problèmes globaux, biodiversité, changement climatique.

► Le développement durable

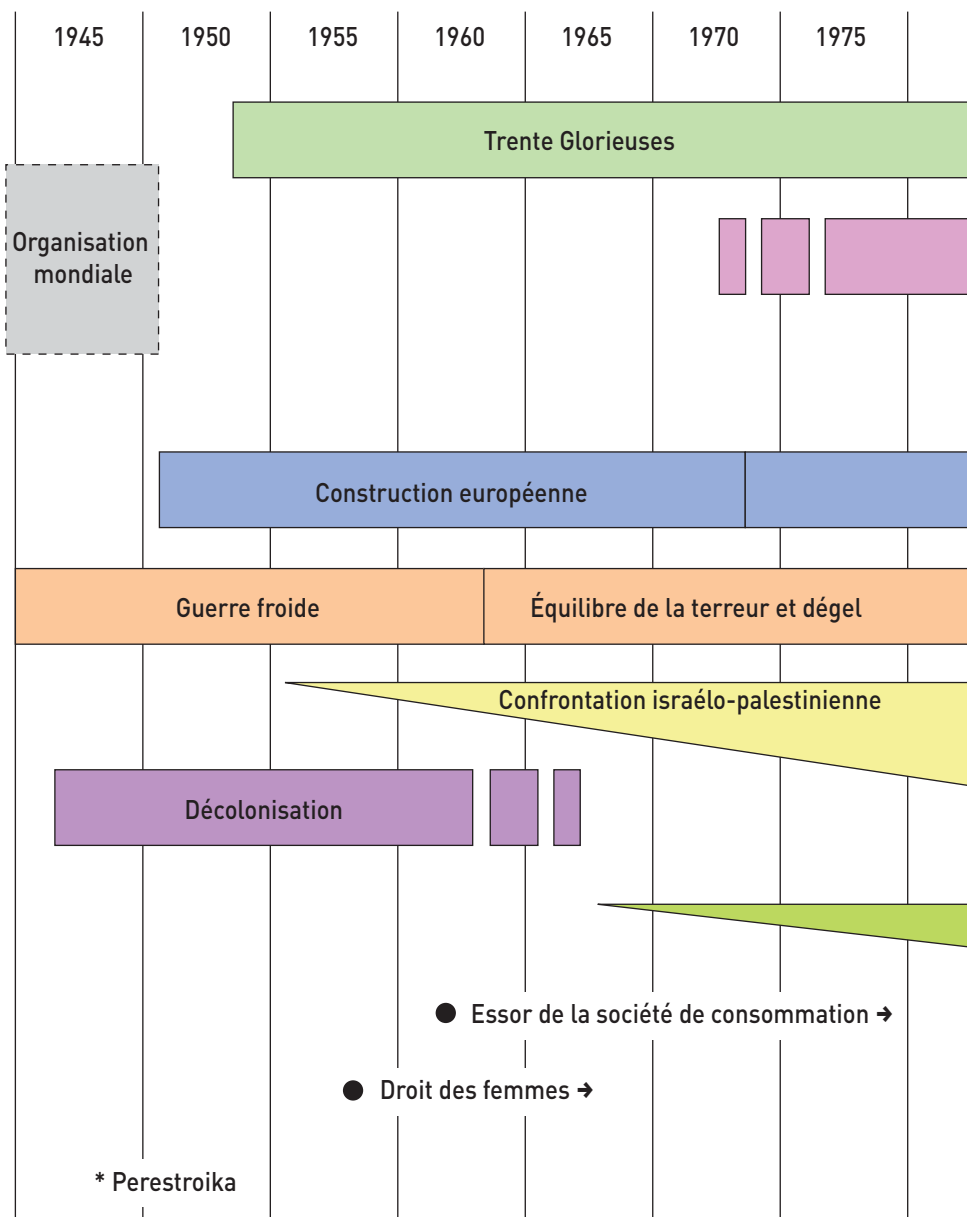
Publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, le **rapport Brundtland** (ayant pour titre ***Notre Avenir à Tous***) a été nommé ainsi du nom de la présidente de la commission, la Norvégienne Gro Harlem Brundtland. Ce rapport définit la politique nécessaire pour parvenir à un « développement durable ». Le rapport définit le concept ainsi : « *Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ».

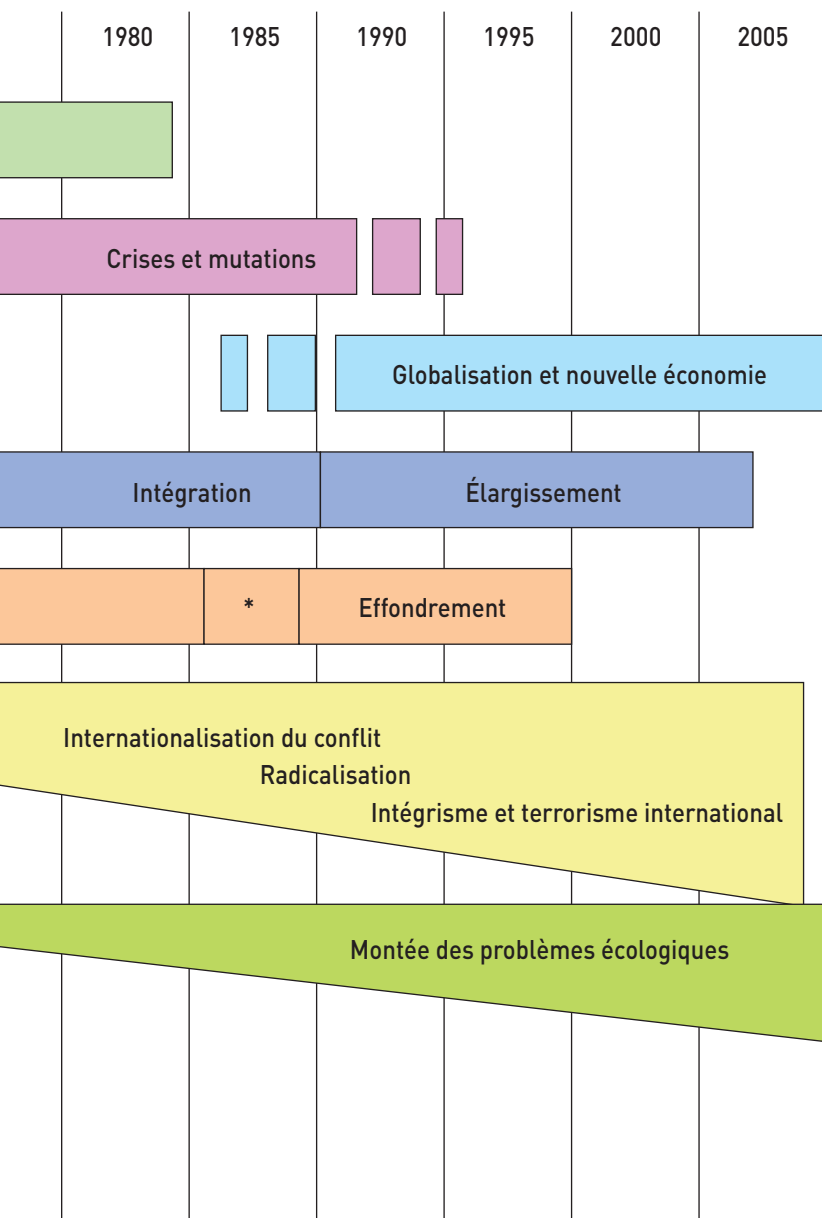
7. Le SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) est la première maladie grave et transmissible à émerger en ce XXI^e siècle. L'épidémie, partie de Chine fin 2002, a éclaté au niveau mondial en 2003 faisant plus de 8 000 cas et près de 800 morts. Grâce à une mobilisation internationale sans précédent, motivée par l'alerte mondiale déclenchée le 12 mars 2003 par l'OMS, l'épidémie a pu être endiguée par des mesures d'isolement et de quarantaine. De même, l'agent causal du SRAS, un coronavirus totalement inconnu, a pu être rapidement identifié.

Ces problèmes écologiques et notamment environnementaux se croisent avec les inquiétudes que génèrent les manipulations sur le vivant d'une part autour du décryptage progressif du génome humain à partir de 1992, de la première tomate transgénique en 1994, du premier clonage thérapeutique en 1996 ainsi que du scandale des mères porteuses en 1991, et les questionnements sur la mort d'autre part nourris par une montée en puissance depuis une quinzaine d'années des débats sur l'euthanasie culminant dans l'actualité avec les affaires Humbert en 2003 et Sébire en 2008. En parallèle, le thème de la revendication à l'homoparentalité réinterroge en profondeur à partir des années 1990 la société sur les fondations et les perspectives de sa tradition familiale.

Si le lien avec l'histoire des territoires n'est pas direct, on peut néanmoins penser que cette interrogation globale sur la vie et le rapport des individus au vivant se traduit par une évolution des mentalités perceptible notamment dans l'évolution du rapport à la prédation : protection et réintroduction des espèces animales et végétales, souci du bien-être animal, intérêt accentué pour les paysages...

► Le contexte national et international de l'action locale





► La place des territoires, reflet de l'évolution du monde

Cette histoire entrecroisée des faits économiques et sociaux impacte à l'évidence les territoires notamment en France. La globalisation et la libéralisation des marchés auront néanmoins surdéterminé leur évolution et leur place dans le développement.

► Ouverture progressive des territoires et mondialisation

Nous retiendrons deux phases de la grande période qui va de l'après-guerre à l'effondrement du bloc de l'Est.

La première correspond à la phase de reconstruction et de modernisation dans un climat d'affrontement entre deux blocs et marqué par des idéologies divergentes. La logique qui s'impose alors est celle d'une domination des Nations vainqueurs de la guerre, États-Unis et URSS en tête, cherchant à prendre le contrôle de pays tiers. D'une certaine manière, il s'agit de soumettre les territoires par la force, la puissance militaire, et le ralliement puis le contrôle des puissances locales aux grandes puissances qui remplacent peu à peu les puissances coloniales, afin de leur permettre d'étendre leur influence et notamment d'accéder aux ressources naturelles, essentiellement minières, qui seront gérées le plus souvent selon une logique prédatrice. Cette guerre froide est donc au moins autant celle de l'assujettissement des territoires qu'un combat pour imposer un modèle de société. En effet, qu'il s'agisse d'inscrire le pays dans une logique de collectivisation (URSS) ou dans celle de la société de consommation (États-Unis), le besoin de ressources et leur contrôle constituent un élément clé de la stratégie menée par les grandes puissances.

Ce besoin exacerbé de ressources éclaire parallèlement le sort des luttes coloniales. Pour les anciennes nations concernées, cette période de mutations profondes correspond également à un processus de réduction de leur taille et de leur influence, les poussant à reconsidérer les modalités d'accès aux ressources. Inversement, des enjeux nouveaux de définition des frontières et de lutte pour le contrôle des ressources émergent au sein des anciennes colonies dans un contexte où l'influence des grandes entreprises occidentales est encore prédominante. La montée des revendications indépendantistes souligne en définitive deux enjeux cruciaux quant au devenir des anciens territoires coloniaux : l'affirmation de l'identité et de la volonté de prendre en main la destinée du développement du pays d'une part, la question de la propriété des ressources et de leur réappropriation d'autre part, au risque d'ailleurs de négliger celle de leur mode de gestion. Dans les démocraties occidentales, soutenues par un fort taux de croissance, cette période marque l'âge d'or des États interventionnistes garants de l'équité sociale. Fondé sur l'idée du développement du territoire de l'État nation, ce modèle associe un effort de solidarité nationale dans le cadre de la structuration de systèmes de protection, et un effort d'industrialisation de pays désireux de sortir de la guerre puis d'entrer dans la société de consommation. Inscrite dans une logique de positivisme industriel et technologique, cette stratégie va permettre d'améliorer le niveau de bien-être matériel de tous quel que soit le lieu de vie.

La crise économique suite au choc pétrolier de 1973 fait alors place à une deuxième période, celle du doute, des résistances territoriales et de la contestation sociale corrélative à la montée du chômage de masse. Les territoires sont alors apparus comme des acteurs potentiels pour atténuer le choc de la déprise économique et sociale.

À partir des années 1990 et plus fortement encore après 1995, le monde, avec la généralisation d'internet, entre dans l'ère de la nouvelle économie et de la mondialisation caractérisée par l'ouverture des marchés et la concurrence généralisée. Rapidement, une régulation chaotique et globalisée se structure, au sein de laquelle se renforcent les interdépendances entre les économies dominantes dont le maintien doit autant à la nécessité d'éviter l'irruption des risques systémiques à l'échelle mondiale, notamment financiers dont la crise de 2008, qu'à la nécessité d'étendre la variété des

lieux de production et de consommation pour réduire les coûts et bénéficier de nouveaux débouchés. Un modèle unique de développement semble alors s'imposer, qui génèrera rapidement des résistances, parfois par la volonté de trouver des voix de développement alternatives comme l'alter-mondialisme, mais le plus souvent par le sentiment de s'en sentir exclu.

Ainsi on passe durant cette période d'un État nation fort et dirigiste à un village planétaire caractérisé par l'entrecroisement d'une multitude de réseaux privés, d'un choc des idéologies incarné par deux blocs qui s'affrontent à l'unification/diversification par le marché qui surdétermine progressivement toute activité, d'une logique de production et de stocks à une logique de flux à la fois humain et financier valorisant la circulation et la fluidité, et enfin de la primauté du collectif à la montée de l'individualisme s'exprimant dans la liberté de choix.

Au niveau global, nous assistons aujourd'hui à un rééquilibrage des capacités d'influence et à un renversement du rapport de force sur qui conçoit, qui fabrique, qui dispose des ressources, et surtout qui finance l'économie mondiale. Au niveau local, la montée en puissance de nouveaux géants économiques et plus généralement l'accroissement du nombre de territoires disposant des compétences pour développer telle ou telle production, tend à renforcer la mise en concurrence de tous les territoires, notamment aux étapes des processus productifs pour lesquelles la minimisation des coûts est primordiale. En effet, si les entreprises peuvent veiller à structurer un ancrage territorial sur quelques fonctions stratégiques comme notamment la recherche et le développement, elles optent pour un recours croissant à des logiques de nomadisme, surtout en matière de sous-traitance. Les territoires agricoles, dépendants des stratégies globalisées des industries agroalimentaires et de la grande distribution n'échappent évidemment pas à cette tendance de fond.

► En France, de l'aménagement des territoires à la compétitivité territoriale

La reconstruction de la France concentre les préoccupations économiques autour de l'équipement et de la modernisation du pays. L'aménagement du territoire – c'est-à-dire la spatialisation du développement – n'est en réalité pas la préoccupation première : en 1945, l'urgence est ailleurs.

Les grands aménagements agricoles sont effectivement entrepris en 1953 et le plan Delouvrier^[8] ne se voit mis en œuvre qu'en 1961. Cependant, dès 1947, un livre souligne les disparités économiques de la France et les méfaits d'une centralisation excessive. « *Paris et le désert français* »^[9], livre souvent réédité, a ainsi constitué l'élément essentiel d'une prise de conscience qui a conduit à créer dès 1950 une Direction de l'aménagement du territoire auprès du ministre de l'Équipement puis en 1963 la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, placée sous la tutelle directe du Premier ministre pour mettre en place la politique des métropoles d'équilibre.

Plusieurs avancées marquantes en matière d'aménagement accompagnent la France dans sa dynamique de modernisation : la mise en service du Concorde et du Réseau express régional ferré date de 1969 ; le périphérique automobile parisien se développe à partir de 1972 tandis que l'autoroute Lille-Marseille est inaugurée en 1976. Mais la croissance s'essouffle. Les mutations sectorielles et spatiales génèrent de plus en plus de problèmes humains, tels que l'exode rural ou encore la crise du logement en 1966. Ces problèmes engendrent progressivement des résistances sociétales dont Mai 68 est pour partie une expression au même titre que les mouvements ruralistes

8. Délégué général au District de la région de Paris de 1961 à 1969, Paul Delouvrier (1914-1995) est considéré comme le père des « villes nouvelles ». Il a été membre de l'équipe initiale de Jean Monnet lors de la mise en place du Commissariat au plan.

9. Jean-François Gravier (1915-2005) est un géographe français devenu célèbre pour avoir publié en 1947 *Paris et le désert français*. Dans ce livre il accuse les grandes villes et en particulier Paris d'avoir « dévoré » pendant un siècle les ressources et les talents de la province française.

de développement local, mais ces résistances se brisent très vite dans l'après-crise de 1973 et « l'ardente obligation de l'emploi ».

Avec la crise apparaissent les politiques de compensation et de promotion des services mais aussi les politiques d'assistance aux projets locaux. Le rural est alors considéré comme un espace de projet, entre complémentarité et refuge. Les territoires sont ensuite apparus en capacité d'atténuer le choc de la déprise économique et sociale grâce à l'innovation locale et à la solidarité de proximité. Il est vrai qu'au début de la crise jusqu'à la fin des années 80, plusieurs succès de renom ont été enregistrés en matière de valorisation locale de niches d'activité échappant à la concurrence internationale, reposant sur des marchés proches et de stratégies alternatives au « modèle dominant ». Mais la logique de projet développée dès 1975 dans les nombreuses opérations de développement territorial a cependant été déviée de son sens originel, voire dévoyée dans certaines d'entre elles. Progressivement à partir des années 1985, il est demandé aux territoires, au nom de la compétitivité territoriale, de participer au « combat concurrentiel » et de valoriser « leurs avantages comparatifs ».

Au tournant des années 1990, face aux difficultés rencontrées pour endiguer la crise industrielle et le chômage, la politique d'aménagement du territoire – et dans une moindre mesure la politique industrielle – sont mises en question, sous l'influence de la pensée néo-libérale et des modèles gouvernementaux anglo-saxons. On s'interroge alors sur l'utilité de maintenir cette politique ainsi que l'établissement public chargé de sa mise en œuvre, la Datar (voir encart ci-après), et à tout le moins sur les objectifs à lui assigner : faut-il en faire une politique à caractère essentiellement économique, favorisant la compétitivité de l'économie nationale ? Faut-il au contraire en faire uniquement une politique sociale ? Ces incertitudes se doublent du constat de la montée en puissance du fait urbain comme moteur de la croissance et comme lieu d'émergence des problèmes sociaux les plus aigus. Avec la globalisation, il faut chercher l'excellence et la masse critique pour le combat concurrentiel. Le rural reconnu également comme espace de loisir est en réalité conjointement sujet et objet d'un développement durable plus difficile à imposer et à mettre en œuvre dans le monde urbain devenu le cœur du développement.

Avec la politique des Pays, mais plus encore avec celle des Systèmes Productifs Locaux^[10], s'ouvre par ailleurs une ère nouvelle de la politique française d'aménagement du territoire. Jusqu'alors fondée sur une logique de zonage donnant droit à obtention de financements spécifiques, l'intervention de l'État va progressivement se réorienter vers une logique de sélection des projets et des territoires, et l'utilisation de l'instrument contractuel. Dans un contexte de pénurie de moyens de financement, le principe est alors de focaliser les dotations sur les territoires les plus aptes à démontrer la capacité de valorisation de leurs ressources et ainsi contribuer à l'effort national de compétitivité. Si cette logique a eu pour effet la généralisation progressive des projets de développement territorial sur l'ensemble du territoire national, elle risque cependant de générer des phénomènes cumulatifs créant des trajectoires différenciées entre les territoires dynamiques, capables de s'organiser et de trouver leur place dans la mondialisation, et les autres moins dotés. Au demeurant, ce sont souvent les territoires constitués depuis longtemps qui arrivent à se saisir réellement de ces opportunités.

Toutefois, alors même qu'il est demandé aux territoires de s'ouvrir et d'améliorer leur compétitivité, la notion pour le moins contradictoire du développement durable apparaît et impose l'idée d'une déclinaison des grands engagements internationaux en programmations locales. Des efforts méritoires sont alors consentis pour concilier les deux approches : la conséquence directe en est la transformation d'un concept global, totalisant et transversal, en une « recette de cuisine » sectorielle. Agriculture durable, tourisme durable, tout doit être durable. Le développement durable des territoires, quant à lui, se réduit alors dans bon nombre de programmations locales à la simple somme des développements durables sectoriels avec une « sauce » environnementale et un « zeste » d'écologie...

Sur le plan des logiques de développement, ces évolutions se sont souvent télescopées dans l'opposition riche de complémentarité entre deux niveaux : un niveau économique tout d'abord valorisant successivement la croissance sectorielle, les gains liés au décroissement et aux interrelations transversales, l'innovation et la compétitivité territoriale, dans un souci de

10. Voir fiche complémentaire en fin d'ouvrage.

viabilité des activités des territoires, un niveau sociétal par ailleurs valorisant le lien social (développement local), puis l'économie du projet (développement territorial), puis le développement durable (souci du vivant) dans une finalité territoriale.

► **Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT - ancienne DATAR)**

La DATAR a été voulue en 1963 par le Général de Gaulle comme une administration de mission sans services extérieurs, chargée d'impulser et de coordonner les politiques territoriales des différents ministères. Elle n'a cessé d'évoluer dans ses attributions, ses moyens, son influence au gré des gouvernements et des conjonctures.

Durant les Trente Glorieuses, la DATAR s'emploie à répartir au mieux les fruits d'une croissance forte :

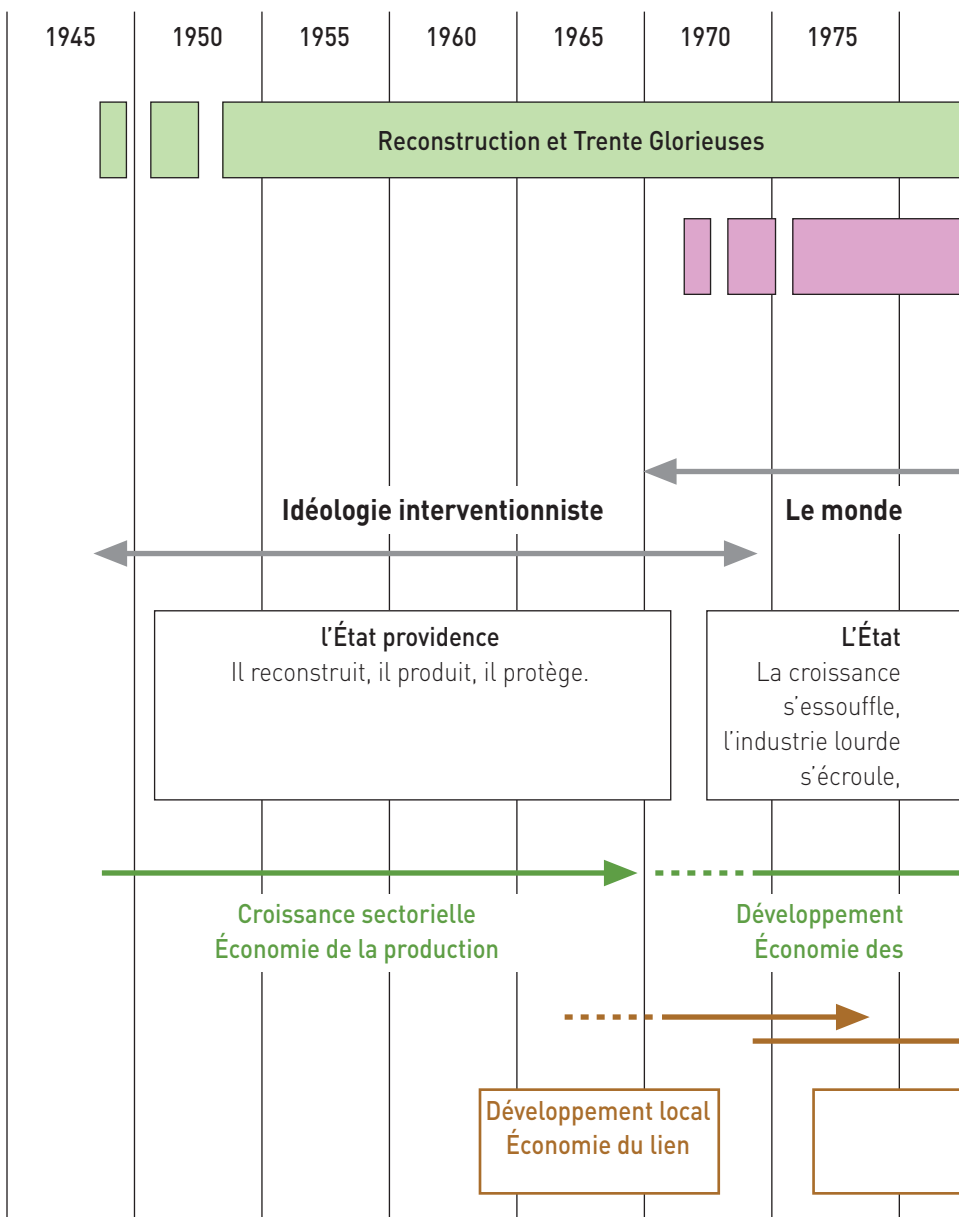
- **en freinant la concentration parisienne par le développement des métropoles et villes moyennes,**
- **en favorisant l'expansion régionale par la décentralisation d'activités motrices,**
- **en aidant les zones rurales fragiles (rénovation rurale, politique de montagne).**

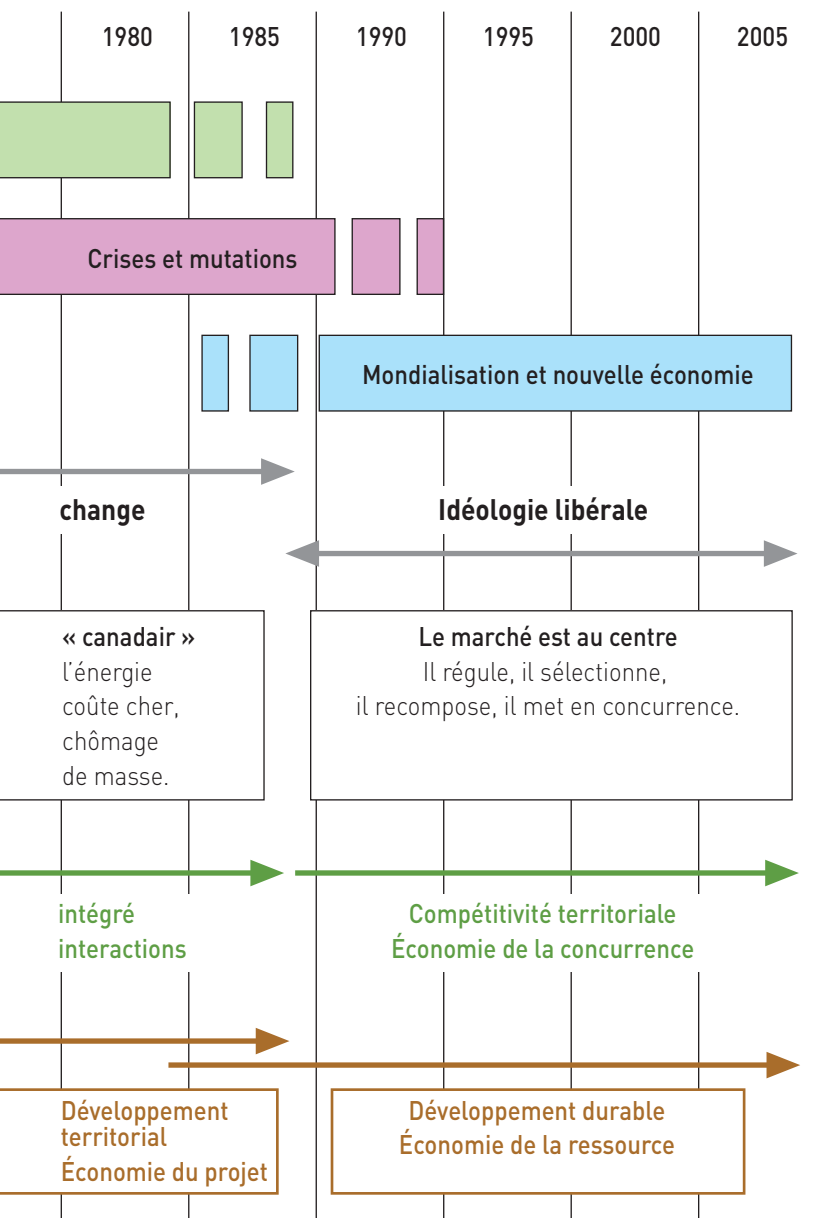
Au fil des années, l'orientation de ses actions a évolué en fonction de son ministère de tutelle. À partir de 1974, la DATAR devient le « Canadair » qui tente d'éteindre les incendies provoqués par la crise industrielle, volant au secours des bassins d'emploi, des entreprises, des leaders en difficulté, par une profusion de mesures d'urgence. Un moment menacée de disparaître, la DATAR se cherche un nouveau souffle en renforçant sa mission d'étude, de coordination, à mesure que les politiques territoriales se décentralisent et appellent de nouveaux partenariats, enfin et surtout de prospective à l'heure de la construction européenne et de la mondialisation. La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) s'est substituée à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) depuis le 1^{er} janvier 2006. Au terme du décret du 31 décembre 2005, la DATAR a vu en effet ses missions réaffirmées et élargies et a donné naissance à la

DIACT après intégration en son sein des fonctions précédemment assumées par la Mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME). Cette évolution traduit la volonté du Gouvernement de promouvoir l'attractivité et la compétitivité du territoire national tout en poursuivant une politique de solidarité envers les zones fragiles ou excentrées. La DIACT est un service du Premier ministre, actuellement mis à la disposition du ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire.

Administration de mission à vocation interministérielle au service des territoires, la DIACT prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État et accompagne les mutations économiques en privilégiant une approche offensive de la compétitivité. L'action de la DIACT en matière d'aménagement du territoire français s'inscrit dans la mise en application des accords européens de Lisbonne fondés sur le double impératif de compétitivité et de cohésion, tout en intégrant les principes de développement durable. Elle participe à l'élaboration des stratégies nationales de compétitivité économique, de cohésion sociale et de développement durable et prépare les programmes destinés à accompagner les mutations économiques, à améliorer l'accessibilité et à promouvoir un aménagement équilibré des territoires ruraux. La Délégation participe également à la réflexion sur les conditions d'accès aux services d'intérêt général sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, la DIACT contribue à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale et coordonne la préparation et le suivi des politiques et des procédures contractuelles d'aménagement et de développement territorial associant l'État et les collectivités territoriales. Enfin, elle veille à la coordination des politiques sectorielles intéressant la cohésion et la compétitivité des territoires et propose toutes mesures de nature à concourir à la réalisation de ces objectifs. La DIACT est la cheville ouvrière du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires [CIACT].

► L'économie des territoires





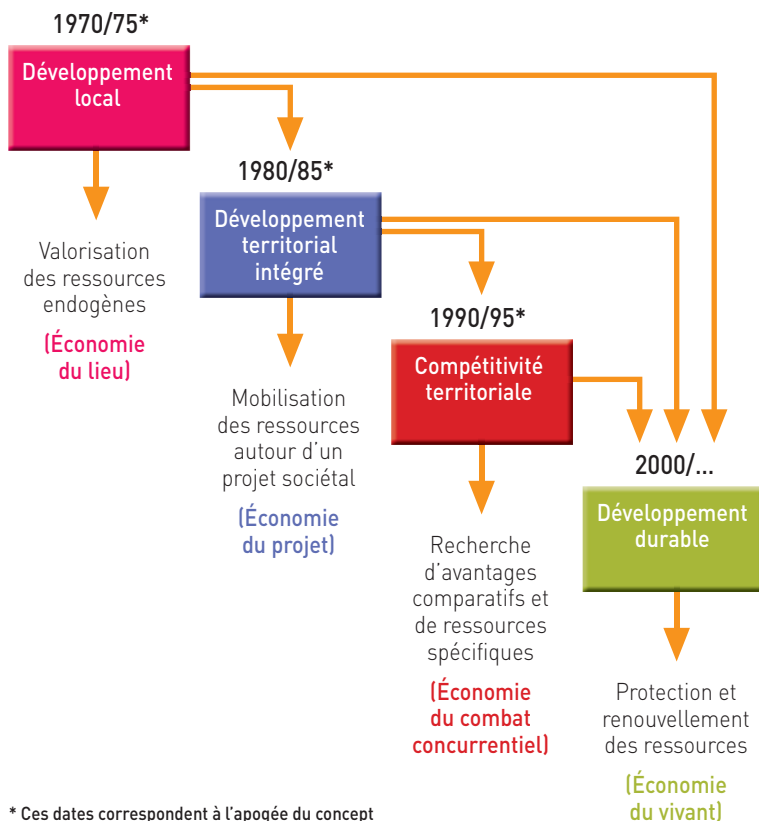
Une sédimentation progressive des acquis de 45 ans d'action territoriale

Le développement des territoires a nécessairement suivi, rarement anticipé, les problèmes liés à l'évolution du contexte économique et social de la France. Après les années 1980 et l'ouverture des économies, il a dû également assumer plus fortement le poids d'éléments subis nés de l'évolution internationale et vécus plus souvent comme une menace que comme une opportunité.

► Chaque époque a ainsi eu sa focale

Chaque époque a prédéterminé les thèmes principaux de l'action, et les champs privilégiés de réflexion. Il est intéressant de les préciser avant de clarifier les acquis de ces 45 ans d'action et de fixer la pertinence territoriale.

► Évolution dans la conception et le rôle du territoire



► L'évolution des thèmes mobilisateurs du développement des territoires et leur complémentarité

► Le développement local, une culture d'opposition

Le développement local apparaît en effet dans les années 1965-1970 en réaction à un pouvoir jugé centralisateur, parisien, technocratique et sectoriel, vertical, urbain, etc., d'où les vocables utilisés alors : le développement était alors global, alternatif, endogène, autocentré.

Sa pratique repose sur un effort de valorisation de toutes les ressources du territoire et sur une volonté affichée de cohérence entre les différentes actions engagées à cet effet. Mais cette cohérence doit aussi s'exercer en regard de la protection et du renforcement de l'identité locale. Il y a donc volonté de maîtrise locale concernant le rythme, la taille, la nature des opérations et l'exercice d'un droit à la différence. Par ailleurs, les exigences complémentaires de décroisement et de transversalité conduiront en fin de période à l'idée européenne de « développement intégré » déclinée par l'initiative européenne Leader I, dans les années 1980.

On est donc dans une « économie du lien » où le bonheur socioculturel est la finalité. La solidarité prend le pas sur la contractualisation. L'initiative locale est portée par des groupes sociaux agissant à une échelle permettant une lisibilité de l'action et de ses résultats.

► Le développement territorial, une culture de projet

Le développement territorial apparaît dans les années 1975-1990 avec les procédures de contrat de pays initiées au plan national par la Datar. Il est l'héritier direct du concept de développement local, tout comme sa version européenne de développement intégré. Il tente de l'approfondir et de l'adapter au nouveau contexte où l'économie prend le pas sur le sociétal.

► LEADER+

Programme d'initiative communautaire (PIC) s'inscrivant dans la politique européenne de développement rural, le second axe de la politique agricole commune (PAC). Contrairement aux programmes LEADER I (1991-1994) et II (1994-1999), LEADER+ s'adresse à l'ensemble des territoires ruraux. Il encourage la diversification des activités économiques dans les territoires ruraux à travers la mise en œuvre de stratégies innovantes de développement territorial, intégrées et participatives. Il soutient dans ce cadre les coopérations entre territoires, transnationaux le cas échéant et s'appuie sur une méthodologie forte de mise en réseau des territoires ruraux de la communauté et des acteurs du développement rural. Les bénéficiaires de ce programme s'organisent en Groupes d'action locale (GAL) porteur de la stratégie de développement des territoires élus.

La crise impose en effet une logique de projet et le soutien de toute initiative maintenant ou créant des activités et des emplois. La cible devient alors moins le groupe social que le porteur de projet (souvent mal accepté par le groupe social) qu'il faut détecter et accompagner tout en mobilisant le territoire autour des initiatives.

L'idée force d'identité reste centrale et sera instrumentalisée au profit d'une dynamisation des activités, le territoire apparaissant comme lieu de cohérence permettant d'intégrer les projets individuels dans une dynamique collective⁽¹¹⁾.

L'enjeu est donc l'élaboration collective d'un projet de territoire et d'une stratégie qui reste néanmoins essentiellement endogène et microcentrée. La mobilisation sociétale en est un aspect essentiel. On peut affirmer que c'est de cette période qu'est née l'idée diffuse de prendre en compte le territoire comme une ressource au service des activités, notamment à travers la coopération des hommes et le partenariat institutionnel. De ce qu'on appellerait aujourd'hui une dynamique participative, on retiendra

11. On notera sur le plan sémantique que le terme de « commun » et sa distinction de celui de « collectif » n'existe pas encore dans le langage des développeurs.

l'importance de l'entrée dans le développement choisie par la population et du diagnostic mobilisateur permettant de s'approprier analyses et solutions : on parle aujourd'hui de coproduction, même si celle-ci restait en ces années essentiellement suggérée par les techniciens.

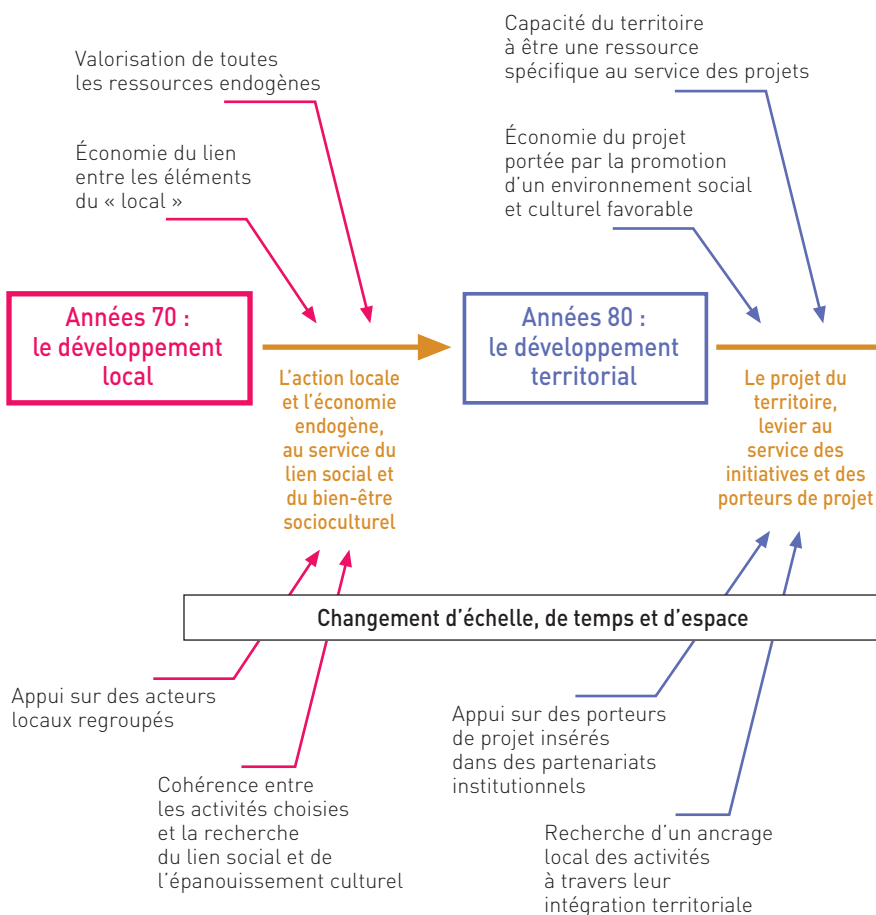
La dynamique d'action est fondée sur une approche qui se veut ascendante, intégrée, partenariale, contractuelle. Elle est catalysée par la formation conçue en appui au développement, reposant sur le refus du pilotage par l'offre, et par l'acquisition d'un savoir-être territorial faisant de l'identité renouvelée et ouverte une force pour l'avenir.

► Développement durable et compétitivité territoriale

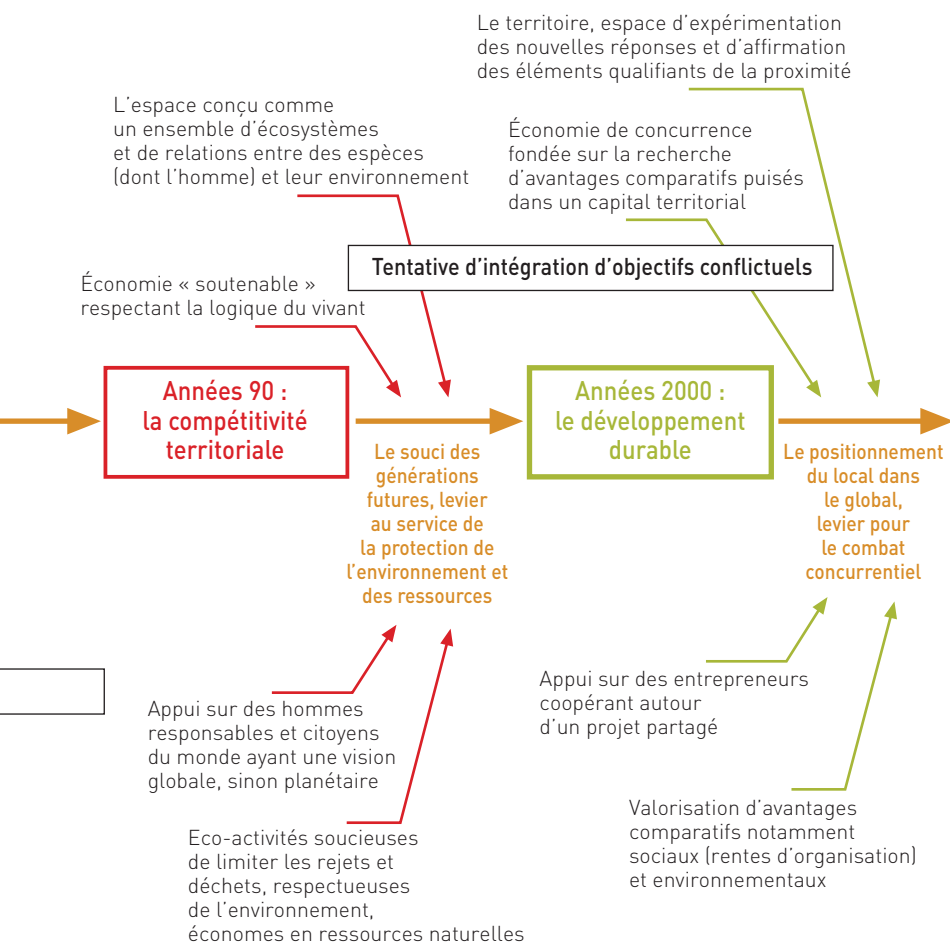
Au cours des années 1990 se produit alors une double révolution. D'une part l'ouverture des marchés et l'effondrement du bloc soviétique autorisent pour le meilleur et pour le pire la mondialisation des phénomènes financiers et la circulation plus aisée des productions et des hommes. D'autre part, l'élargissement progressif des problèmes écologiques et environnementaux, des pollutions marines aux problèmes sur le vivant, conduit à une médiation de ceux-ci mais aussi à une réelle prise de conscience, illustrée notamment par le rapport Brundtland et les diverses conférences internationales. Les territoires vont dès lors être obligés de s'intéresser à la fois au problème de la compétitivité liée à leur ouverture et au problème de leur contribution au développement durable.

La compétitivité territoriale impulsée par des réflexions autour des groupes Leader affirme encore la primauté de l'économie, mais cherche désormais à la rendre compatible avec un souci de long terme qui l'oblige à prendre en charge aussi bien les questions sociales qu'environnementales. Il s'agit alors dans le domaine économique de produire localement de la valeur, dans le domaine social d'élaborer des projets collectifs et de mobiliser l'ensemble des parties prenantes. Sur le plan environnemental, il s'agit progressivement de dépasser le débat protection/valorisation pour faire de l'environnement une opportunité et un élément constitutif du capital territorial, en s'intéressant au-delà des zones naturelles protégées à la qualité du vivant sur l'ensemble du territoire.

► **40 ans d'action locale au service du développement des territoires : les thèmes forts à transmettre**



La compétitivité territoriale apparaît ainsi comme un effort de positionnement de la société locale dans un univers global. La référence précise au territoire en est fortement édulcorée au profit du local conçu comme un avantage de proximité permettant la garantie, la sécurité, la qualité des produits au sein de démarches de différenciation, puis de traçabilité.



Le développement durable qui se popularise à peu près à la même période ne se réfère lui non plus pas réellement à un territoire : il constitue une tentative d'insérer l'économie et le social dans les exigences de protection des ressources et de l'environnement, mais surtout de prise en compte de l'ensemble de la chaîne du vivant. L'enjeu est de constituer un héritage à

transmettre aux générations futures, tout en assurant une réponse équitable aux besoins de l'ensemble des générations présentes (solidarité intra générationnelle).

Force est de constater que tout reste à faire pour appliquer concrètement le concept au territoire et que, face à ce vide, les développeurs « sectorialisent » une notion par essence globale et transverse. On parle ainsi d'agriculture durable, de tourisme durable, etc. qui sont supposés appliquer dans leurs domaines respectifs les bonnes pratiques et les principes – parmi lesquels le plus connu est certainement le principe de précaution – largement médiatisés par les conflits successifs.

► Quelques acquis de l'action territoriale

Chaque époque a donc, comme on a pu le constater, grandement déterminé, voire surdéterminé la manière de poser les problèmes et donc les solutions envisagées d'une part, les thèmes et les priorités de l'action d'autre part. Pourtant, cette histoire a permis de sédimerter un ensemble d'enseignements qui forment aujourd'hui les acquis de l'action territoriale.

► L'action locale, vecteur de développement

Du « développement local » dont l'ambition était de localiser la valeur ajoutée et d'optimiser la cohérence entre ses divers éléments, il reste un idéal qui n'est pas vain : il n'y a pas de territoire sans développement, il n'y a que des territoires en retard de développement et dont les ressources, dans un modèle donné, sont mal ou pas employées. Au-delà et à travers le renforcement du lien social, le citoyen peut devenir acteur, auteur et protagoniste de son propre développement. D'un point de vue collectif, on a ainsi parlé de droit des territoires à disposer d'eux-mêmes. Une telle proposition soulève bien évidemment débat car la pratique apprend que les

procédures, les règles de financement et autres critères d'éligibilité enferment le développement dans des modèles de référence plus ou moins adaptés et qu'il faut avoir la force de refuser au nom de l'identité territoriale et l'ambition des acteurs proprement dite.

Le « développement territorial » s'est pour sa part davantage intéressé à la notion de « capital territorial » et aux avantages comparatifs de la proximité. Le développement territorial est ainsi apparu comme une pratique qui considère le territoire comme une ressource et montre l'intérêt de l'ancrage local pour dynamiser les initiatives.

Quoi qu'il en soit, ces approches ont globalement mis en exergue l'intérêt de l'action locale dans le développement pour mobiliser différemment les ressources et ouvrir ainsi de nouveaux champs de compétitivité, pour fédérer les moyens humains, techniques, financiers et porter des projets nouveaux, pour rendre la parole à des populations souvent passives et les dynamiser dans l'action.

► La transversalité, source de plus-values

La démarche territoriale a montré également la pertinence d'associer les différentes initiatives locales pour mieux les valoriser. Cette transversalité qui décroïsonne ainsi les actions pour mieux les intégrer permet en effet la naissance d'effets cumulatifs, de synergies, d'effets multiplicateurs qui vont au-delà de la simple mise en cohérence d'actions distinctes.

On a distingué à ce propos le « territoire de projet » qui se limite à des coopérations ou des partenariats utilitaires, du « projet de territoire » davantage collaboratif. Si la première notion renvoie à la connexion d'intérêts individuels, la seconde postule que les acteurs découvrent l'importance de dépasser leur logique propre pour construire de nouvelles solidarités. Notons à cette occasion que ces « projets de territoire » supposent une « géographie variable » qui démontre l'illusion d'un territoire intangible ayant des caractéristiques universalisables.

► L'action territoriale, porteuse de solutions nouvelles

La démarche territoriale est enfin apparue comme le meilleur moyen pour conjuguer dans l'action des logiques a priori opposées mais qui doivent néanmoins chacune pouvoir s'exprimer. Ainsi, encourager la performance économique tout en respectant l'environnement, susciter l'initiative individuelle mais demeurer attentif à l'intérêt collectif, favoriser le développement sectoriel tout en recherchant une cohérence d'ensemble, reste effectivement dans la pratique très difficile à mettre en œuvre.

Le dépassement positif de ces antagonismes apparents semble possible par une entrée territoriale de l'action qui repose sur trois piliers : la mobilisation des acteurs, la transversalité des projets et le dialogue entre les pouvoirs. La mobilisation territoriale favorise ainsi la découverte de l'autre et l'ajustement des stratégies de chacun, la mise en œuvre de projets transversaux encourage ensuite la recherche de jeux gagnant-gagnant où les contraintes ou obstacles supposés peuvent muter en opportunités, la rencontre enfin des pouvoirs, institutionnels et locaux permet de dégager des marges de manœuvre nouvelles.

► Champ lexical du développement

De cette lente évolution, on peut tirer des mots clés qui sont à la fois la marque d'une époque et un enseignement capitalisable pour l'avenir.

Développement local

- Groupe, collectif, coopération, partenariat
- Transversalité, intégration, décloisonnement
- Endogène, local, autocentré, maîtrise locale
- Lien, cohésion sociale, solidarité
- Échelle, taille
- Identité socioculturelle, droit à la différence
- Éducation populaire, mobilisation locale

Développement territorial

- Coproduction de diagnostic, projet partagé, porteurs de projet, partenariat technique

- Gouvernance locale, acteurs locaux
- Synergies, effets multiplicateurs, « plus », bien commun partageable
- Ascendant, intégration territoriale, stratégie territoriale, entrée dans le développement
- Insertion sociale, appui aux projets, démarche participative
- Ressources spécifiques, valorisation des savoir-faire et compétences, géométrie variable, territoire de projet
- Identité, appropriation territoriale, épanouissement culturel
- Capacité d'entreprendre, éducation, savoir-être, formation-développement, culture du développement

Développement territorial durable

- Générations futures, logique du vivant
- Bonne gestion, précaution, économie raisonnée, plans de gestion intégrés, prévention
- Satisfaction des besoins, aménagement du territoire
- Solidarité intragénérationnelle, responsabilité planétaire
- Protection de l'environnement, économie des ressources, technologies propres
- Milieux naturels, biodiversité
- Contraintes acceptées, éducation, sensibilisation, lutte contre les gaspillages

Compétitivité territoriale

- Réseau, participation, masse critique, partenariats horizontaux et verticaux, coopération public-privé
- Cohérence globale, territoires de projet, approche intégrée
- Stratégie territoriale d'ensemble, spécificité territoriale
- Concurrence, marché, avantages comparatifs, ressources spécifiques, positionnement, valeur ajoutée
- Dynamique sociale, projet partagé, bien commun
- Globalisation, ouverture des territoires, équilibre territorial, positionnement local/global, proximité
- Capital territorial, opportunité de marché
- L'environnement, élément distinctif, qualité globale, nouvelle identité territoriale
- Innovation, communication, culture du dialogue

► L'évolution et la précision des concepts

Les acquis liés à ces 45 ans d'action territoriale sont nombreux. Ils ont permis de clarifier ce qu'est l'aspect territorial du développement et d'approfondir la notion même de développement. Ils ont aussi permis de fixer une méthode, « la méthode territoriale » et un concept, celui de « développement intégré », et donc d'élaborer progressivement des « fondamentaux » du développement.

► Le développement territorial, une approche territorialisée du développement

► Qu'est-ce que le développement ?

Se développer consiste à progresser vers une maturité en franchissant des étapes qui sont autant de points de non retour : il y a donc un sens, avec un avant et un après. Développer demande à exprimer totalement, analyser en détail, aller au fond des choses, au-delà du linéaire, et à tourner autour des différents aspects d'une complexité.

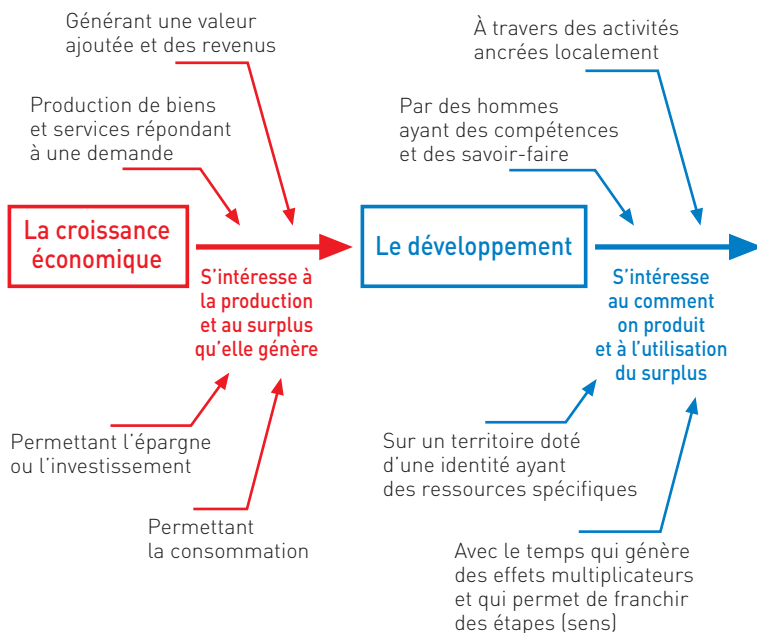
Le développement suggère aussi deux autres idées forces. En photographie, développer équivalait à révéler un négatif grâce à des adjuvants chimiques et à du temps. Un parallèle avec le développement territorial s'impose autour de l'idée de révéler une population à elle-même, de lui faire trouver des choses qu'elle a en elle, grâce aux adjuvants pédagogiques que sont la formation, l'information, l'animation et avec du temps celui de l'assimilation et de la modification des comportements.

Par ailleurs, développer est l'inverse de l'action d'envelopper ; une analogie intéressante peut donc être observée dans le fait d'ouvrir une enveloppe qui

implique une légitimité pour le faire mais aussi des raisons qui poussent à faire apparaître ce que beaucoup se sont ingéniés à cacher, voiler, refouler. Ainsi, on peut dans ce sens comprendre comment le débat lié au développement peut s'avérer source d'agressivité et de tensions qu'il faut apprendre à gérer.

Lorsqu'on parle de développement (cf. S9), il s'agit donc de toute autre chose que de croissance. Comme le rappelle Denis Clerc^[12], « *il n'y a que les enfants pour croire que la force de leur père se mesure à leur tour de taille* » ; il ajoute avec pertinence que « *croissance et développement sont comme le passif et l'actif d'un bilan [...], la croissance mesure – plus ou moins – ce que l'on a produit ; le développement s'intéresse quant à lui à l'usage qui en est fait (notamment l'amélioration ou non de la vie de l'ensemble de la société)* ».

► De la croissance au développement



12. Denis Clerc, économiste, est le fondateur de la revue « *Alternatives économiques* ». Il a présidé de 2000 à 2004 l'association Économie et Humanisme.

L'économiste François Perroux définit quant à lui le développement comme « *la combinaison de changements mentaux et sociaux d'une population, qui la rend apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel global* »^[13].

► Qu'est-ce qu'un territoire ?

Le territoire se distingue de l'espace mais aussi du « local ».

Le territoire peut se définir comme un espace « vécu, représenté et approprié ». Le territoire est « vécu », car il se construit autour d'un espace de vie, reconnu par un groupe de personnes. Il est alors implicitement « représenté », puisque chacun peut s'en faire une cartographie mentale situant, entre autres, ses zones d'habitation, ses espaces naturels, ses voies de communication, ses services. Le territoire est enfin « approprié » dans le sens où il est porteur de qualités spécifiques, matérielles ou immatérielles, qui irriguent les activités locales et forment une identité collective.

L'espace ou l'une de ses parties précises, le « local », ne devient alors « territoire » qu'à travers trois phénomènes : une discrimination entre un intérieur et un extérieur, un sentiment d'appartenance et une organisation de gestion. Le local n'est alors que le lieu de la « proximité », celle-ci étant différente selon le type d'acteur et d'action, d'où l'extrême flou du concept de développement local, qui finit par ne plus rien dire en ce sens que toute action, d'où qu'elle vienne et quelles qu'en soient les modalités de gestion, a un impact et donc un effet local plus ou moins large.

Le territoire peut aussi se définir par le projet collectif qu'il porte. Il se construit alors par référence à une volonté locale et devient le support des actions transversales. Le territoire est donc vu ici comme l'espace d'une émergence collective et le fruit d'un « construit social ».

13. François Perroux (1901-1987) a créé en 1944 l'Institut de sciences mathématiques et économiques appliquées (ISMEA), au départ sous le nom d'Institut de science économique appliquée (ISEA). Économiste majeur, il est élu en 1955 à la chaire d'économie créée à son intention au Collège de France.

En fait, ces deux définitions ne s'opposent pas mais se complètent. Le territoire est en effet une notion double qui évoque à la fois un contenu, composé d'éléments naturels, artificiels et humains et un contenant, c'est-à-dire une structure organisant et donnant sens aux éléments qu'elle contient. Ainsi, le territoire peut se définir globalement comme un espace où se gère une complexité qui fait système en intégrant des éléments d'un capital local reconnu par le jeu d'interactions positives. Il est donc à la fois le creuset d'une identité et le produit d'une ambition.

Loin d'être monolithique, le territoire peut ainsi être très composite, articulé entre des territoires individuels (qu'on peut d'ailleurs aisément faire dessiner sur une carte) et des territoires collectifs. La proximité géographique qui souvent réunit les gens peut aussi céder devant d'autres proximités, cette fois politiques ou organisationnelles, ou s'y articuler en des combinaisons localement spécifiques. Ce principe peut encore être mis en évidence dans les processus de « fabrication » des communautés de communes ou d'autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et qui expliquent l'alchimie de ces regroupements.

Ces remarques impliquent deux conséquences importantes dont il faut tenir compte. D'une part, un territoire n'est pas un ensemble figé. Il s'agit presque toujours d'un ensemble composite avec un noyau dur (le lieu accueillant les personnes prêtes à s'asseoir autour d'une table pour parler ensemble d'un avenir commun) et des géométries variables qui expriment la multitude des territoires de projet découpés en fonction de la nature de ceux-ci. C'est une des raisons du demi-échec des Pays qui « figent » les territoires et rendent ainsi impossible une gestion souple et efficace de la complexité.

D'autre part, l'entrée dans le développement est un déterminant essentiel pour définir le « bon territoire » dès lors que celui-ci n'est pas imposé par le cadre administratif ramenant aux découpages classiques, l'électoratisme ramenant à la zone de chalandise politique, ou encore le marketing institutionnel se servant d'une procédure pour marquer son pouvoir.

► Quelques facteurs clés pour le développement territorial

- Des hommes ayant des compétences, des savoir-faire, une histoire et des traditions, responsables et entreprenants, ouverts à l'innovation et à l'initiative individuelle et collective.
- Des entreprises ancrées localement, soucieuses de la bonne utilisation des ressources physiques, matérielles, humaines du territoire, ouvertes à la coopération et au partenariat intersectoriel et transversal, générateurs d'enrichissement et d'innovation.
- Une identité forte et ouverte porteuse de sens, dynamisant les activités, source de bien-être et de savoir-être social, ouverte sur les exigences de la logique du vivant et sur la nécessité de protéger et mettre en valeur sagement (« en bon père de famille ») l'environnement.
- Une société vivable assurant la promotion et le renforcement du lien social solidaire et équitable, qui offre un environnement favorable aux idées, mobilisée autour des projets, soucieuse du bien commun partagé, désireuse de participer et de s'engager à travers la structuration de groupes sociaux et d'associations.
- Des activités viables, intégrant dans leurs pratiques une vision du territoire où celui-ci est une ressource utilisable pour fabriquer des avantages comparatifs (ressources spécifiques, rentes d'organisation sociale, typicité environnementale, avantages de proximité...) nécessaires à la compétitivité territoriale.
- Un « nouvel esprit », une « ambiance », un « climat » généré par un management territorial soucieux de positionner le territoire entre local et global, de le re-légitimer et d'affirmer ses domaines de pertinence. Cette nouvelle gouvernance, ouverte sur la société civile et les exigences d'une nouvelle citoyenneté, assure la participation sociale et le partenariat institutionnel dans un souci d'établir de nouveaux rapports public-privé et de promouvoir les interactions et les effets positifs (multiplicatifs, synergiques...) liés au décloisonnement sectoriel et à la transversalité territoriale.

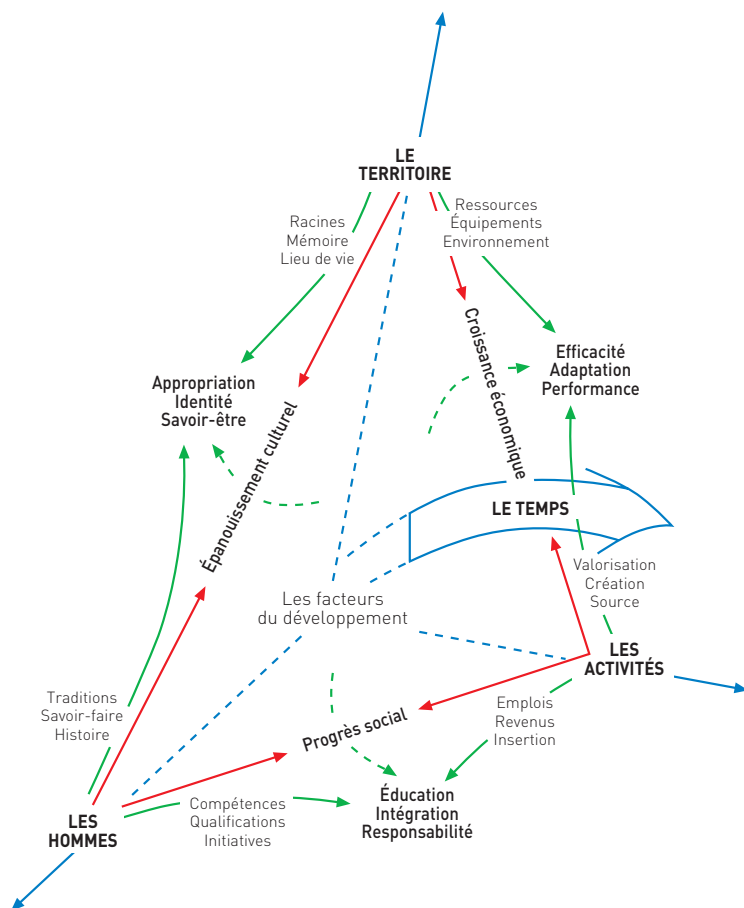
► L'aspect territorial du développement

Au regard de ces définitions, le développement territorial peut alors se définir comme l'ensemble des démarches permettant de valoriser par la recherche de « plus synergiques » les éléments d'un capital territorial – c'est-à-dire tout ou partie d'un « contenu » – par des processus d'organisation d'acteurs donnant corps à un « contenant » opérationnel. Le développement territorial se distingue ainsi de l'aménagement du territoire qui consiste, de façon plus étroite, à équiper un espace pour appuyer ou soutenir des actions de développement prévues par ailleurs.

Le développement territorial est donc plus qu'une spatialisation du développement tant il suppose de mettre en mouvement diverses parties prenantes proches et de mobiliser les différents aspects d'un capital « territorial ». L'aspect territorial du développement privilégie ainsi avant tout les liens entre les hommes d'une part, et entre les hommes et leur espace d'autre part. Ces liens, source d'identité et solidarités nouvelles, dynamisent alors les activités, donnent du crédit à l'ancrage local des entreprises, et deviennent vecteur de changement.

Le développement territorial prend donc vie autour de trois entrées qui se répondent mutuellement : un espace approprié d'une part, des hommes compétents et responsables, acteurs et protagonistes de leur propre développement d'autre part, des activités génératrices de valeur ajoutée enfin. La formation joue un grand rôle dans ces dynamiques tant par les prises de conscience qu'elle favorise qu'à travers l'élévation des compétences et la reconnaissance des qualifications. Là encore, il y aura une différence selon qu'on est sur un projet (découpant un territoire de projet) où il s'agit prioritairement d'acquérir les bases techniques et économiques pour monter et réaliser une action ou bien, si l'on est sur un projet de territoire qu'il convient de réfléchir, d'orienter, de faire vivre. L'objectif de formation est alors prioritairement de mobiliser une population, de l'aider à se situer et de contribuer à sa prise de responsabilité. Dans le premier cas on parle de « formation-action », dans le second de « formation-développement ».

► L'aspect territorial du développement



► Le développement intégré, une démarche pour le développement territorial

L'histoire des territoires et la lente émergence des concepts et outils de son développement ont permis de constituer les bases de ce qu'on appelle en Europe le développement intégré, et de préciser ainsi en quoi le territoire ajoutait quelque chose à la notion de développement. Cette approche s'est surtout sédimentée depuis les expériences rurales.

Le terme de développement intégré a été longtemps en France sujet à controverse ; il rappelle une vision sectorielle et industrielle de macro-économie, qui s'appliquait à un développement conçu comme simple croissance excluant donc divers éléments au nom de la rentabilité. Mais les processus de développement intégré sont tout autre et font appel à trois types d'intégration : entre les constituants d'un territoire, entre les niveaux géographiques et administratifs, et enfin entre territoires voisins, complémentaires, voire similaires.

► Le développement intégré, un processus de changement s'appuyant sur une pédagogie de la ressource humaine

Le développement intégré cherche à s'inscrire d'abord dans un espace permettant la découverte de solidarités et la mobilisation efficace des acteurs. Il recherche avant tout à mieux valoriser les ressources endogènes d'un territoire et à renforcer des activités locales par le maillage économique et la construction de partenariats. Il s'appuie pour cela sur le vecteur identitaire et le sentiment d'appartenance des groupes sociaux.

Un tel processus conduit à générer des mouvements d'acteurs dit « ascendants », car ils naissent d'une dynamique locale pour rencontrer d'autres échelles de pouvoirs. Ces pratiques ont également été qualifiées de

bottom-up pour décrire ce mouvement de bas en haut et se veulent davantage « participatives » par la reconnaissance de légitimités multiples chez les acteurs locaux.

L'action intégrée a permis de mieux apprécier les contraintes et les menaces pesant sur les territoires et donc de clarifier les enjeux et les défis de leur développement :

- un recentrage de l'action locale sur le territoire et une articulation entre son développement, l'action de proximité et la vision globale,
- le non-effacement du territoire dans une logique unique, économique, sociale ou environnementale,
- une meilleure articulation entre les efforts locaux, les stratégies de territoire et les impératifs extérieurs, sectoriels ou de filière,
- l'organisation d'une rencontre positive entre la société civile et les pouvoirs constitués afin d'avancer sur les partenariats publics/privés et d'encourager la responsabilité citoyenne.

Une telle rencontre implique d'ailleurs une clarification des compétences de chacun, une articulation entre les différentes fonctions nécessaires au développement, une précision et un respect des légitimités techniques et juridiques.

► **Le développement intégré, une approche fondée sur les principes de l'action territoriale et sur le renforcement du lien social**

Le développement intégré a ainsi permis de mettre à jour l'intérêt et l'importance de certaines règles et modalités par lesquelles passent les véritables innovations :

- approche décentralisée s'appuyant sur des ressources et des besoins spécifiques,
- approche ascendante reposant sur l'implication participative des acteurs locaux sur les réalités locales,
- approche intégrée et innovante, multisectorielle et décloisonnée, assurant cohérence et synergie entre les actions,

- approche partenariale, reposant sur la constitution et l'animation de groupes locaux composés d'habitants et de représentants institutionnels,
- approche financière globale et pluriannuelle,
- importance de l'entrée locale et du thème fédérateur comme levier de développement,
- intérêt de l'ouverture et des échanges entre territoires pour transférer des savoir-faire et coopérer sur de nouvelles voies de développement (ensemble on est plus fort).

Il passe par le renforcement du lien social et la promotion d'une économie centrée sur la promotion d'une identité territoriale et des hommes qui la portent. L'identité territoriale est en définitive ce qui dynamise les activités. La volonté de s'appuyer sur la participation de groupes sociaux (associations, syndicats, etc.) assure une coproduction garantissant une bonne fin aux idées et projets.

L'appel à l'engagement des acteurs du territoire est sécurisé par la constitution de coopérations, de partenariats, de réseaux multiples. L'intérêt porté aux activités comme éléments de cohésion sociale et de renforcement de l'identité culturelle devient un facteur distinctif garant de la spécificité dans le combat concurrentiel. Deux tableaux de comparaison peuvent résumer l'évolution de la notion de développement appliqué au territoire.

Le premier tableau ci-après précise, en fonction de l'évolution du concept de développement des territoires, la manière dont on appréhende celui-ci, les hommes qui l'animent, les activités qu'on y crée.

Le deuxième tableau compare les quatre approches concernant l'entrée dans le développement (« la focale »), les objectifs visés et les priorités de l'action.

	Modalité de prise en compte		
	Du territoire	Des hommes	Des activités
Développement local	Par la valorisation des ressources endogènes	Par les acteurs locaux et les groupes sociaux homogènes	Par leur degré de cohérence avec les facteurs endogènes et par leur capacité à favoriser lien social et bien-être socioculturel
Développement territorial	Par ses capacités à être une ressource spécifique	Par les porteurs de projet et la gouvernance territoriale	Par leur degré d'ancrage local et leur intégration territoriale
Développement durable	Par l'environnement, les milieux et les espèces	Par la citoyenneté active et la responsabilité planétaire	Par le souci de limiter les nuisances et la satisfaction raisonnable des besoins
Compétitivité territoriale	Par l'atout de la proximité	Par la capacité d'entreprendre et l'élaboration d'un projet partagé	Par la valorisation d'avantages comparatifs

	L'entrée	Objectifs visés	La priorité
Développement local	L'action locale et la réflexion endogène	Le lien social et le bien-être culturel	Lien entre les activités souhaitables, l'identité culturelle, l'intégration sociale, la pertinence territoriale, le niveau d'investissement, etc.
Développement territorial	Le projet de territoire	Appui aux initiatives et dynamique de projet	Intégration territoriale des idées et des projets. Enrichissement territorial de produit
Développement durable	La protection de l'environnement et des écosystèmes	Transmission intergénérationnelle et solidarité intragénérationnelle	Subordonner les activités au respect de la logique du vivant
Compétitivité territoriale	Le marché La globalisation	L'ouverture des territoires et le combat concurrentiel	Faire des éléments du capital territorial un levier pour insérer le local dans le global, la proximité, avantage comparatif

L'aspect territorial du développement, démarche intégrative, repose ainsi in fine sur quatre forces reliées :

- *La force du projet qui est source de mobilisation* : on doit dans ce sens noter qu'autour du projet de territoire se structurent les intérêts et les relations des acteurs, se précise leur capacité collective à observer la réalité locale, se dessinent des stratégies et des coopérations et se fabriquent des partenariats d'action. Il s'agit pour les acteurs de se donner et d'articuler des priorités et d'organiser les ressources disponibles.
- *La force de la réflexion collective et stratégique car il n'y a pas de projet sans idées* : c'est autour des idées que s'organise la réflexion et se modifient les comportements, s'expriment les attentes et les conflits et se rapprochent les points de vue, se révèlent les compétences et les savoir-faire et enfin s'organise l'innovation.
- *La force de la confrontation positive que permet l'identité territoriale car il n'y a pas d'idées sans débat* : c'est autour du débat sur le développement que s'élaborent des lectures enrichies du territoire, se fondent de nouvelles associations d'idées, se mûrissent les projets et se créent des accords, gages d'une meilleure mise en œuvre.
- *La force d'une démarche de co-construction des analyses et des solutions respectant les rythmes (le temps des acteurs), les étapes (la vitesse d'assimilation), mais aussi l'entrée (les problèmes) des acteurs du territoire car il n'y a pas de débat sans méthode* : la démarche doit ainsi permettre d'aider les acteurs locaux à se situer, de participer, de prendre leurs responsabilités, de saisir les possibilités et les limites liées à leur position, d'accepter, comprendre, intégrer les intérêts des différents groupes, de mettre en lumière les opportunités non soupçonnées, à maîtriser collectivement les risques et de faire germer l'innovation ainsi que de se renouveler.

Réaffirmer la pertinence du territoire dans le développement

À l'évidence, le fait d'avoir cantonné le développement territorial dans les zones rurales difficiles pour appuyer la survie de populations fragilisées par les mutations techniques et économiques, n'a pas favorisé la reconnaissance de l'aspect territorial du développement comme valence à part entière du développement.

Cette mise à l'écart de l'aspect territorial du développement, qui n'est souvent conçu qu'à travers la somme des développements sectoriels d'un

territoire, est l'expression du désintérêt dans lequel les gestionnaires sectoriels ont tenu la méthode et l'objet – des zones difficiles vouées par le modèle dominant à une fin annoncée. « Autorisé » là où il n'y avait plus de réels enjeux institutionnels de pouvoir (donc hors du rural agricole fort et surtout hors des quartiers urbains), le développement territorial a pu s'enfermer avec complaisance dans une véritable culture d'opposition et des modèles alternatifs qui ne portaient pas ombrage aux stratégies dominantes.

S'ajoute à ce discrédit la nouvelle économie. Avec la globalisation et la mondialisation de l'économie, les acteurs locaux, quelque peu perdus, redécouvrent la valeur de la « proximité » qui peut être un véritable atout dans le combat concurrentiel (différenciation, atout pour la qualité, identité) et une sécurité (accessible, concret, proche). Mais la proximité ne légitime en rien le territoire dans un monde où « le territoire des étendues (surfaces) cède le pas au territoire des intensités (entrecroisement des réseaux) »¹⁴. De plus, la vogue du concept de proximité a souvent conduit à une perversion du terme en une vulgate, marquant une régression en ce qui concerne la conception de l'action. Contrairement à ce qu'ont démontré les travaux de recherche en la matière¹⁵, l'usage du concept de proximité réduit en effet souvent la perception du territoire au « local », terme dont on a souligné l'insuffisance et l'ambiguïté.

Ainsi, parler de la pertinence du territoire n'est pas chose aisée, non parce qu'il serait difficile d'en situer le champ mais parce que la question véritable est plus précise : au-delà de savoir ce que le territoire ajoute à la notion de développement, il importe de préciser ce que seul le territoire ajoute et donc en quoi le fait d'y faire référence est absolument nécessaire.

14. Expression empruntée à Jean-François Drevet. Jean-François Drevet est normalien et agrégé de géographie. Ses activités s'inscrivent ces dernières années dans une perspective européenne, ce qui l'amène à entrer à la Commission européenne en 1989 pour travailler à l'élaboration de la politique européenne de développement régional dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne.

15. Pour un exposé synthétique de ces travaux, se référer notamment aux approfondissements figurant en fin de ce volume.

► Le développement : une problématique complexe

Au cours des Trente Glorieuses, les responsables du « développement » sont allés au plus simple : assurer la croissance quantitative des différents secteurs de la vie économique dont l'addition devait générer le développement des territoires. Ils ont ensuite recherché une meilleure efficacité à travers un raisonnement de filière où le contrôle de l'amont et de l'aval des productions permettait de rationaliser et notamment de réduire les coûts. Cet effort par nature « vertical » échappait en réalité au territoire « horizontal ». La question centrale des territoires doit alors être comprise comme le projet permettant de croiser les objectifs « horizontaux » avec les contraintes « verticales ».

► Développer, c'est conjuguer plusieurs dimensions

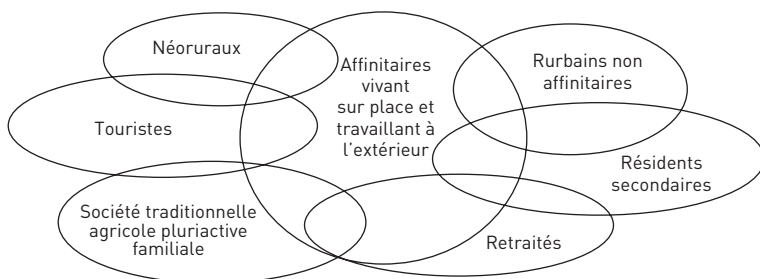
Développer consiste dans les faits à concilier des intérêts différents, individuels et collectifs, économiques, environnementaux et sociétaux, de court et de long terme, qui sont avec difficulté directement conjugables. Le développement revient ainsi en premier lieu à faire émerger un processus collaboratif qui permet de dépasser ces oppositions et de construire des projets durables. L'apport des sciences de la complexité dans ce dessein est alors particulièrement éclairant. Elles permettent en effet d'appréhender ces contradictions sous un angle nouveau et montrent que si elles peuvent poser problème, elles peuvent également devenir solution.

hypothèse en formulant que le développement économique d'un territoire passe par la constitution d'un management localisé basé sur une triade d'acteurs regroupant dans un premier pôle les acteurs privés, dans un second pôle les acteurs associatifs, et dans un troisième pôle les acteurs publics.

Si le cadre territorial est celui qui permet au mieux une prise en compte globale de toutes les dialogies, l'évolution du contexte économique et social rend par ailleurs cette prise en compte plus difficile en introduisant de nouvelles oppositions.

D'une part, l'allongement de la durée de la vie divise les familles et la vie sociale. Les collectivités territoriales doivent alors satisfaire simultanément les besoins de quatre générations alliant des finalités et des modalités d'existence différentes. D'autre part, la disparition des « grands métiers » qui structuraient la vie de régions entières (agriculture, pêche, mine) rend plus difficile l'accord des parties sur des finalités de développement. Enfin, une part importante des campagnes dynamiques et habitées fait aujourd'hui partie de zones rurbanisées dont la principale caractéristique sociologique est de constituer dorénavant des sociétés « lenticulaires » sans bien commun partageable évident, éclatées entre les motivations personnelles et professionnelles des acteurs sans cohérence d'ensemble.

► Le territoire, tension entre de multiples parties prenantes



► Des pratiques de développement qui nient la complexité

Les territoires subissent une pression institutionnelle constante qui impose, par les offres de financement (procédure de développement), une vision découpée des problèmes locaux. Il s'agit là d'une pression à laquelle peu d'élus locaux résistent, d'autant que la communication accompagnant la proposition est toujours persuasive.

Les institutions professionnelles et les administrations ont des « produits à vendre » et une « image » à construire. Il y a donc un marketing des institutions qui va tendre, comme tout effort marketing, à rapprocher les besoins réels du terrain de ce que l'institution peut (compétence technique), doit (compétence juridique) et veut (intérêt) proposer. Dès lors, l'institution va s'attacher à connaître ses partenaires locaux, à mieux comprendre leurs mobiles, à ajuster leurs besoins à ses objectifs, à les intégrer à sa logique, pour ensuite « vendre » des actions conformes à son intérêt. Qui plus est, ce « pilotage par l'offre » rend le demandeur impuissant à formuler une demande « hors des clous », c'est-à-dire en des termes autres que ceux qui permettent une réponse stéréotypée de l'institution. On voit comment dans ce sens l'isolement d'un territoire devient l'enclavement qui appelle le désenclavement et dont la solution est par définition une infrastructure en dépit du véritable besoin dont la solution est moins évidente.

Cette pratique conduit à une dérive perverse, parfois vécue en toute bonne foi, plus personne n'ayant le recul pour voir qu'une institution ne retient que ce qu'elle sait, peut et veut faire compte tenu de sa ressource humaine et du savoir technique qui lui est associé et de son intérêt traduit en critères de financement. La complexité est alors lue de manière déformée par les institutions qui n'en retiennent que les aspects auxquels elles peuvent et veulent répondre. Chacun tord la réalité en fonction de ses intérêts et de ses préoccupations. Les divers groupes prenant partie dans les procédures de développement, à savoir les associations, les entreprises, les instances politico-administratives, tronçonnent ainsi la complexité pour en extraire ce

qui correspond à leur champ d'action propre grâce à des « prismes » analytiques correspondant à leur politique.

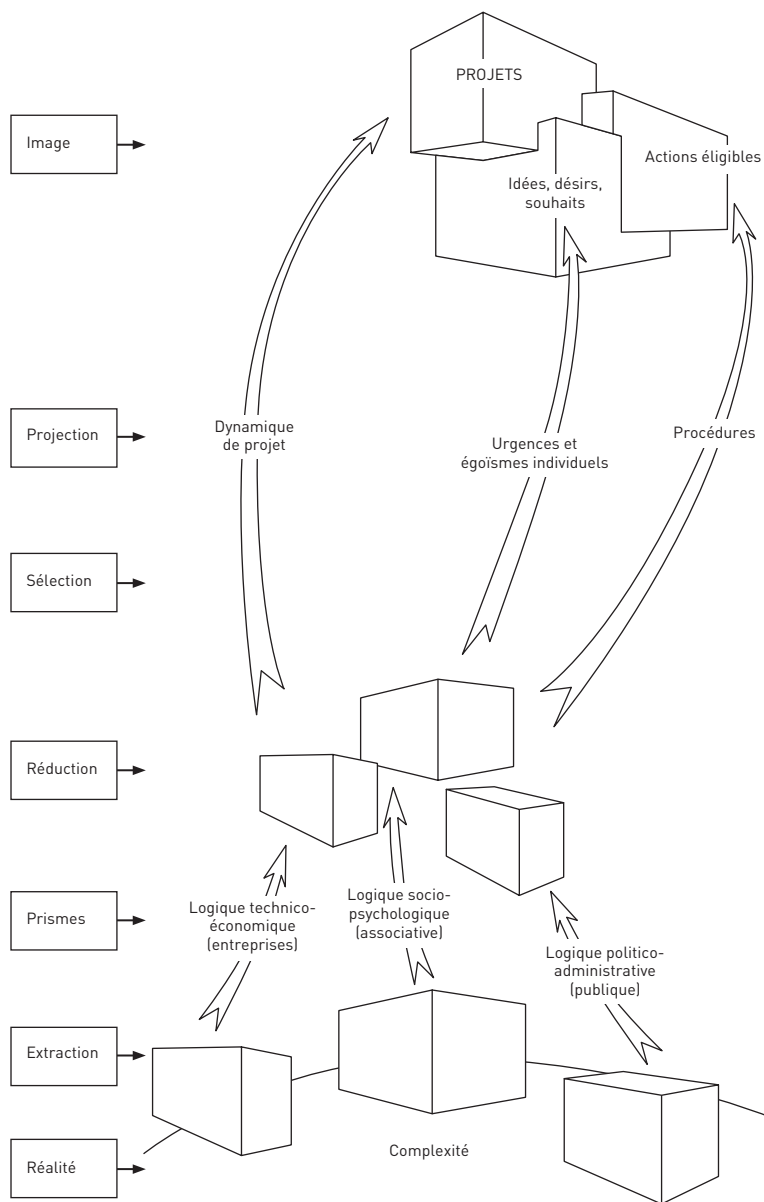
Les enjeux de pouvoir ainsi identifiés se traduisent, dans un nombre croissant de situations, par des confrontations de points de vue rendus incompatibles et qui imposent la sélection d'actions décrétées « éligibles » et supposées régler le problème posé. Ces mécanismes favorisent ainsi la création d'une image de la réalité composite et déviée.

Accepter la complexité qui émerge à travers une procédure de développement, c'est faire le deuil de la réalité, chaque acteur ne concevant cette réalité qu'en fonction de ce qui l'intéresse. En effet, les institutions et les administrations ont, pour ce qui les concerne, des services à gérer, des ressources humaines à manager, des compétences à valoriser dans une offre de service, un espace de pouvoir à consolider, à protéger, à agrandir.

La vie engendre la complexité, c'est-à-dire un désordre lui-même créateur d'ordre, la nature administrée ayant horreur de l'inconnu. Mais cette efficacité et cet ordre ne créent pas de sens à eux seuls : c'est l'homme qui en dernier ressort propose des significations pertinentes et les stratégies correspondantes.

Faire du développement consiste donc à accepter un certain « désordre », c'est-à-dire un vide créatif, et gérer des conflits entre intérêts divergents qui s'y révèlent. C'est aussi dépasser les visions partielles, ou encore sectorielles, et prendre en compte les effets interactifs d'une partie sur le tout. Développer nécessite d'aller au-delà de l'économique pour en mesurer les conséquences sur la société, l'identité, l'environnement.

► Lire la complexité du développement territorial



► Pour une relecture « complexe » du développement

Dès lors que des procédures de développement sont mises en œuvre se pose la question du plan d'ensemble assurant une harmonie entre les éléments, d'un planning de long terme assurant une cohérence entre des temps d'acteurs nécessairement différents, d'une stratégie globale permettant de fixer des priorités en accord avec les finalités et objectifs poursuivis et de la mise en place d'actions de plus court terme.

Élaborer de tels outils prospectifs implique donc de prendre en compte et d'entrecroiser de multiples éléments réunis dans ce qu'on appelle un capital territorial d'une part, d'inciter les acteurs des différents secteurs professionnels à travailler ensemble et avec les autres (coopération, partenariat) d'autre part, pour finalement assurer la concertation et la participation collaborative des différents niveaux géographiques, qu'il s'agisse d'institutions publiques ou d'organismes privés.

Les méthodes de développement intégré (type méthode LEADER) participent concrètement à la réalisation de telles finalités à travers la mise en œuvre des « bonnes pratiques » grâce aux enseignements acquis et transférés aux différents acteurs.

En effet, la recherche de cohérences globales dans l'utilisation des ressources, l'implication de tous les acteurs, privés et publics, institutionnels ou non, dans les procédures, l'intégration comme l'innovation et le droit à l'imagination constituent les fondamentaux de la démarche.

L'information et la formation pour la mise en place de nouvelles postures s'avèrent dans ce contexte capitales. Elles garantissent l'émergence de territoires-projets au-delà des découpages administratifs et réglementaires ; la reconnaissance des cultures et des identités locales dès lors qu'elles sont ouvertes aux apports extérieurs, l'imagination pour s'autoriser à investir de nouvelles voies de développement.

L'importance du groupe et du rassemblement doit être confirmée pour mener à bien l'objectif d'expression et de construction collective. Seule une vision claire des priorités permet alors de mobiliser les acteurs et de structurer l'action. Le rôle de la communication à travers l'échange, le transfert d'expériences et la coopération s'avèrent dans ce contexte d'autant plus essentiel.

Pour exister et évoluer, le développement doit prendre en charge la complexité, à la fois comme cause et conséquence du progrès et du bien-être des communautés.

Sans l'acceptation et la prise en compte de cette complexité qui exprime la vie, le risque est de voir le développement s'imposer comme un instrument purement quantitatif à simple vocation de croissance économique et laissant de côté toute autre question considérée comme hors champ. Pour gérer la complexité, le développement s'appuie ainsi sur un outil de gestion singulier : le territoire.

► Le territoire : outil de gestion de la complexité

À l'image de la vie, et parce qu'il en est le théâtre, le territoire est le lieu de tensions multiples entre les hommes, en raison de leurs intérêts multiples et divergents, qu'elles soient identitaires, culturelles, ou professionnelles.

Accepter cette complexité et la gérer positivement dans un débat ouvert et démocratique, tenir compte de la diversité de situations et des nombreux clivages qui peuvent enrichir les propositions constitue une ambition naturelle dans le cadre territorial, parce que ces conflits et ces oppositions « dialogiques » sont justement inhérents à la vie des territoires. Il est normal que Pierre ne pense pas comme Paul parce que son histoire personnelle, sa situation professionnelle, l'avenir qu'il souhaite, divergent. L'acceptation de ces différences permet néanmoins de métisser les points de vue et d'affiner les analyses entre des personnes et des groupes sociaux aux finalités au premier abord incompatibles.

Le territoire est donc un outil privilégié de gestion de cette complexité. Nous verrons tout d'abord que c'est par lui que se forment les coopérations et les partenariats indispensables. Nous verrons ensuite comment le territoire reste le meilleur vecteur pour dépasser positivement les dialogues évoquées plus haut et créer de nouvelles plus-values.

► Le territoire : instance de coopération et de partenariat

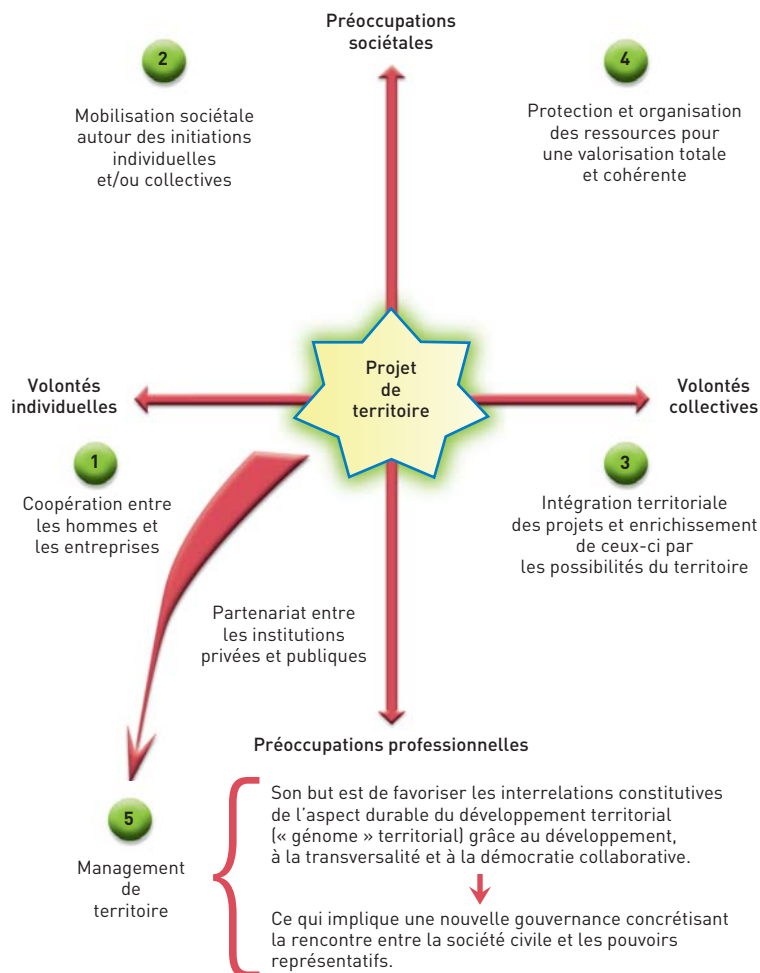
Par l'appel au décloisonnement et à la transversalité qu'il suscite, le territoire offre en réalité la possibilité de nouer les médiations et les intermédiations nécessaires à un développement au sens plein du terme, c'est-à-dire jouant du global et du local, du vertical et de l'horizontal, du sectoriel et du thématique et ce en générant les « trialogies » nécessaires. Ajoutons que l'expérience et la pratique du développement apprennent, ce qui justifie l'importance des interactions, que si un problème est généralement perçu en un point (nécessairement local, sectoriel), sa résolution implique presque toujours de sortir de l'univers restreint où on l'a identifié, donc de nouer des coopérations et des partenariats horizontaux.

Le territoire n'a cependant pas réponse à tout, mais il reste particulièrement utile, voire irremplaçable, dès lors que la construction de « trialogies » demande aux acteurs impliqués de sortir de leurs catégories professionnelles, de leurs groupes sociaux ou encore d'une certaine forme d'univers mental.

Le schéma ci-après qui reprend ces clivages, lesquels se retrouvent dans toute démarche de développement, permet de décrire quatre positions. Celles-ci délimitent les 4 + 1 thèmes majeurs sur lesquels le territoire est de ce point de vue légitime, compétent, pertinent pour gérer positivement les tensions entre l'individuel et le collectif d'une part, le professionnel et le sociétal d'autre part. Tous ces acteurs expriment des préoccupations différentes et parfois conflictuelles ayant trait au patrimoine physique du territoire, à ses activités économiques ou à l'intérêt de ses habitants et à leur

qualité de vie. Faire du développement implique dès lors pour ces acteurs de trouver des accords dans l'intérêt du territoire. La coopération et le partenariat constituent sur ce point les outils privilégiés de la méthode territoriale.

► Les enjeux du territoire



► La coopération s'entend entre acteurs « directs »

La coopération réunit des acteurs directs. Elle implique une motivation claire des protagonistes, un espoir de « bénéfices » réciproques mais aussi un sens des relations, une volonté de s'associer, des moyens et des compétences à mettre en commun.

Le temps est un facteur essentiel en matière de coopération car les difficultés sont multiples : conflits d'intérêts entre les acteurs, absence d'entente sur des objectifs communs, peur d'être entraîné dans l'inconnu et le non-maîtrisable, absence de langage commun et de pratiques de travail « ensemble », poids des intérêts personnels ou corporatistes.

Sur le plan territorial, elle permet de maintenir et d'augmenter le volume et le nombre d'activités, de créer des emplois, de maintenir et mutualiser des services, d'améliorer la cohésion sociale. Elle préserve et renforce l'identité, relance les dynamiques sociales, et s'impose comme source d'une meilleure compréhension. Elle permet enfin de constituer des réseaux et de mettre en évidence aux yeux du plus grand nombre l'intérêt de s'unir. Au prix de cet effort de décloisonnement, l'effet réseau favorise la progression des coopérations initiées.

Cette démarche implique une volonté de communiquer et nécessite dans ce sens que les résultats soient lisibles. Ainsi, poser les questions et assurer un partage équitable des financements en vue du développement des solutions partagées fait partie de la transparence des décisions qu'exige l'adhésion.

L'ancrage local fort et la volonté de durer constituent par ailleurs deux principes fondamentaux du modèle coopératif à la fois comme condition et résultat en ce qu'elle contribue à la création d'une ressource spécifique. Au demeurant, le fonctionnement durable de la coopération implique une appropriation forte de la démarche par ses protagonistes, le développement d'une intelligence collective, et la mise en œuvre d'un management pour transformer la spontanéité en professionnalisme (finaliser), le non-dit en dit (explicitier) et le projet d'opportunité de court terme en stratégie de long terme (intégrer).

► Le partenariat entre acteurs « directs » et « indirects »

Le partenariat associe quant à lui des acteurs indirects ou des sympathisants autour des acteurs directs. Il permet de générer un climat favorable aux initiatives et aux projets.

À travers le partenariat, il s'agit de « prendre part » et de s'associer aux actions de développement. Cette association repose sur des solidarités professionnelles, sociales, territoriales, confessionnelles ou encore politiques et se divise en deux types très différents^[18] :

- Un partenariat de gestion dont l'objet de court terme est d'associer exclusivement des moyens (et ceux qui les détiennent) en vue d'une action précise,
- Un partenariat stratégique, de long terme, au service d'une démarche de développement ouvert aux idées et à ceux et celles qui les portent.

Le partenariat peut alors être considéré comme l'aspect social de la démarche de développement en ce qu'il dynamise la ressource humaine.

► Les effets du partenariat (inspiré d'une étude LEADER)

Associer		les sensibilités	les points de vue
des partenaires différents	Personnes et milieux associatifs	aux aspects sociaux et culturels	de l'écoute et du dialogue
	Entreprises	aux aspects économiques	du facteur temps/ efficacité
	Institutions publiques et pouvoirs locaux	aux aspects politiques et institutionnels	de l'intérêt général
permet d'obtenir		des <i>lectures du territoire</i> enrichies	de nouvelles associations d' <i>idées</i>
		mettant en lumière des opportunités non soupçonnées	germes d'innovations

18. Voir Cahier n° 1 « *Se réapproprier les territoires, un enjeu de civilisation* », Sol et Civilisation, 2007.

La seconde forme de partenariat est progressive, s'incarne dans une politique des « petits pas », et s'avère soucieuse d'entraîner toujours plus de personnes en évoluant dans ses objectifs et sa constitution. Pour réussir, le partenariat se doit donc d'être réaliste dans ses finalités et pragmatique. Il doit répondre à des règles de transparence, d'ouverture, de souplesse, de confiance, pour obtenir en retour le rassemblement sur des objectifs, la coproduction d'analyses et de propositions, l'amélioration du lien social, la transformation des pratiques démocratiques, l'implication et la connaissance.

Le partenariat favorise et dynamise l'innovation grâce au métissage des idées, des sensibilités, des points de vue, des intérêts, des savoirs et des savoir-faire. En s'appuyant sur des solidarités concrètes, il permet d'obtenir des lectures enrichies et renouvelées d'un territoire ou d'une question, de nouvelles associations d'idées, des projets plus mûrs intégrant des intérêts par nature différents mais également des pratiques et des capacités ; il assure une mise en œuvre des actions plus efficace et une meilleure maîtrise des risques.

les intérêts	les capacités de mobilisation	les faire-savoir
pour les personnes, la qualité de la vie	des ressources humaines	animation de la réflexion
pour les marchés, la rentabilité économique	des ressources financières et patrimoines privés gestion et réalisation	
pour l'aménagement et l'équipement du territoire (économique, culturel, écologique)	des ressources financières et patrimoines publics	appuis institutionnels
des <i>projets</i> plus mûrs	une <i>mise en œuvre</i> plus efficace	une meilleure <i>pérennisation</i> des actions
intégrant les intérêts des différents groupes sociaux et créant une cohésion sociale	assurant une meilleure maîtrise des risques	s'appuyant sur une capacité de renouvellement permanent

Le partenariat comporte néanmoins certaines limites directement liées à sa finalité. Un partenariat de gestion dont le but est le montage d'une action précise sera limité dans le temps et fermé sur les quelques personnes concernées. Au contraire, un partenariat stratégique de long terme sera largement ouvert à tous ceux que l'avenir du territoire intéresse. En effet, le partenariat stratégique relance la dynamique d'analyse et de propositions là où le partenariat de gestion par le montage d'un projet s'étouffe. En associant différentes sphères – privée, publique, professionnelle, institutionnelle – il permet de dépasser les blocages liés aux stratégies individuelles figées et aux réflexes de pouvoir.

Les tensions qu'on cherche ainsi à dépasser ou contourner sont responsables de ce qu'on appelle fréquemment la « course d'obstacles » des porteurs d'initiatives et/ou de projets. Cette course, largement stérile, s'exerce à travers un rigorisme administratif lié à une interprétation rigide et limitative des lois, réglementations et blocs de compétences des acteurs institutionnels. Ces lourdeurs ont été en partie à l'origine de la déception des territoires au début de la mise en œuvre des lois de décentralisation et de régionalisation dans les années 1980. Ainsi, dans nombre de cas, la négociation s'est limitée à un examen des règles de chaque institution, provoquant un véritable « tamis administratif » défavorable à l'innovation, désintégrant les projets péniblement intégrés, ne laissant passer qu'un « plus petit médiocre multiple » à défaut d'un plus grand dénominateur commun.

Pour finir, on doit noter que la coopération et le partenariat sont tous deux le résultat d'une participation qui doit dépasser l'avis formel : coopérer, être partie prenante, impose un droit de regard et une participation aux analyses, aux propositions, aux choix, au suivi et à l'évaluation de l'ensemble des parties concernées et de fait co-agissantes.

► Le territoire : source de plus-values

► Le territoire comme ressource : vers une démarche de qualité totale

La prise en compte du territoire comme ressource conduit dans les faits à engager une démarche de « qualité totale » ou s'y apparentant.

Une telle démarche part de deux idées simples. D'une part la solidité d'une chaîne ne vaut que par la solidité du maillon le plus faible, ce qui veut dire que la faible qualité d'un élément de l'offre territoriale tire vers le bas l'ensemble de celle-ci. D'autre part, au-delà de l'excellence de quelques uns, c'est d'une bonne qualité moyenne dont le « client » a besoin et cette bonne qualité moyenne s'obtient en travaillant sur chaque élément d'un ensemble et pas uniquement sur ce qui est remarquable. À côté de la qualité des éléments contribuant directement à un produit, il s'agit ainsi de s'intéresser à tout ce qui contribue indirectement à le promouvoir. Par exemple, accueillir n'est pas uniquement une question d'hébergement, mais est aussi un climat, paysager et de convivialité, qui concerne tous les habitants.

Améliorer la qualité implique donc un processus de qualification impliquant aussi la création ou l'amélioration des relations entre les hommes et de leurs rapports aux ressources du territoire. Cette démarche vertueuse doit être sollicitée et encadrée. Elle passe par la mise en place d'un processus avec des étapes repérables et évaluables en interne (c'est-à-dire entre les acteurs locaux) et en externe (par ceux qu'on reçoit). À l'inverse de « l'excellence » qui constitue une notion floue, la qualité peut ainsi être définie. Afin d'éviter toute caractérisation imposée, cette définition, évolutive par nécessité, doit être co-produite par les acteurs en distinguant plusieurs pôles d'attention : qualité intrinsèque, qualité de la relation aux ressources, qualité des hommes entre eux.

On comprend à travers cette approche de la « qualité totale », l'importance de la mobilisation autour des initiatives ainsi que le sens à donner à l'exigence

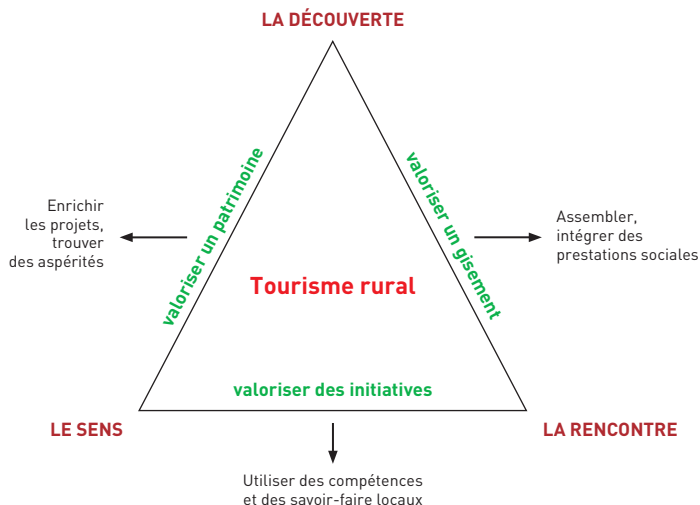
de soutien et d'appui des projets, à savoir celui de leur garantir « une bonne fin ». Elle implique la coopération entre tous ceux qui ont quelque chose à voir avec la mise au point, le montage, la réalisation d'une idée qui doit devenir projet. Elle suscite également le partenariat avec ceux qui détiennent les « clés » de l'environnement positif de l'initiative. Il s'agit de sécuriser et d'encourager dès le départ les porteurs d'idées et d'assurer les liens, les apports de toute nature qui en feront des porteurs de projets. Plus avant, il s'agit de garantir l'insertion du porteur d'idées et bientôt de projets dans le territoire en l'aidant à s'installer, lui, son activité, tout comme sa famille (terrain, logement, école, travail du conjoint, etc.). C'est donc une attitude proactive qu'il convient d'avoir. Le territoire est la dimension idéale pour faire naître cet esprit, cette préoccupation permanente, ce « climat » propice à l'initiative.

► **Territorialiser le développement : le capital territorial comme source d'enrichissement des projets**

Territorialiser le développement consiste à trouver dans le capital territorial les éléments d'enrichissement des projets. Il s'agit d'une démarche difficile à mettre en œuvre, en raison de l'extrême difficulté à faire travailler les acteurs ensemble sur une base territoriale qui fait éclater le confort sectoriel des cadres étroitement professionnels. La question du développement touristique est particulièrement éloquente dans ce domaine et nous permettra d'illustrer le propos.

Le tourisme rural représente un choc pour un territoire. Tout d'abord, un choc entre deux sociétés : l'une généralement urbaine et salariée, l'autre généralement rurale et artisanale ; un choc entre des finalités différentes ensuite ; ceux qui sont accueillis viennent se reposer et se distraire d'une part, ceux qui reçoivent et de fait travaillent d'autre part ; un choc enfin entre une économie de riches (au moins relativement), axée sur la dépense d'un surplus, et une économie de vie ou de survie, axée sur la nécessité de dégager un résultat. Si cette rencontre n'est pas organisée, elle a toutes les chances d'être un échec et un dialogue de sourds, alors qu'une motivation essentielle du tourisme rural est la rencontre.

► Territorialiser le développement : l'exemple du tourisme rural



Au départ, le tourisme est un phénomène imposé qui accapare des éléments du territoire. C'est le mécanisme dit du « terrain de jeu » sans beaucoup d'appel aux services locaux, sans maîtrise locale, qui n'apporte que quelques retombées pour beaucoup de désordre, voire de prédation. L'intégration territoriale du tourisme passe alors par l'optimisation locale de cette activité imposée de l'extérieur. Celle-ci ne peut se faire que par appel aux compétences locales, par le soutien des initiatives, par l'utilisation des qualifications, par la polyvalence des équipements. L'intégration sera d'autant plus réussie et porteuse de satisfaction qu'elle fera appel à l'identité du territoire pour chaque type de produits, appel aux habitants pour gérer mais aussi inventer, dynamiser, spécifier... On passe ainsi d'une externalisation des choix, de la gestion, des profits, à une prise en compte réelle des possibilités présentes et futures du territoire, pour arriver à un véritable « territoire-entreprise » assurant la rencontre entre deux sociétés et la satisfaction d'un client dans la découverte d'un pays, au-delà des loisirs qu'il permet.

Gérer un hébergement touristique c'est bien ; en faire un produit plus complet, intégrant la restauration c'est mieux ; en faire un élément d'une proposition globale territoriale, c'est parfait mais encore plus compliqué (logique consistant à organiser le réceptif localement et diversifier le distractif globalement). L'effort d'un hébergement typique de qualité (hôtel, gîte, etc.) risque à chaque instant d'être « tiré vers le bas » si l'environnement matériel et humain s'avère médiocre.

La logique est identique avec les produits de terroir. Lorsqu'on vend un tel produit, le consommateur va souvent l'acheter à propos ou après une visite sur place et il achète plus que le simple produit. Créer un « autour » du produit qui le type, le différencie, lui donne une aspérité communicante, c'est, à propos de ce produit, valoriser des initiatives locales (compétences, savoir-faire) et chanter un patrimoine : on vend plus que le produit et ce « plus » fait vendre. Il est donc nécessaire qu'un ensemble d'acteurs se mobilisent autour du produit pour que celui-ci tienne sa « promesse » d'imaginaire, d'émotionnel et de ludique.

Le sujet demande des exemples. Trois d'entre eux sont retenus pour présenter le principe de manière progressive.

Exemple 1 : création d'un jardin conservatoire d'espèces de pommes

Le premier exemple concerne le traitement d'une idée au départ limitée, voire impropre à générer autre chose qu'une réalisation ponctuelle, à savoir la création d'un jardin conservatoire d'espèces en voie de disparition, en l'occurrence des pommes. Après réflexion (un peu) et animation (beaucoup), le chargé de mission affecté à cette idée a réussi, sur la base d'un schéma d'ensemble, à passer d'une idée à une réalisation potentielle dépassant le local et intéressante pour l'ensemble du territoire. L'enrichissement territorial de l'idée de départ a dans ce cas consisté à faire, d'un loisir intéressant quelques retraités, une occasion de s'arrêter et de découvrir un pays et son agriculture.

Exemple 2 : valorisation du patrimoine culturel en Catalogne française

Le second exemple concerne une association culturelle chargée de valoriser en Catalogne française l'exceptionnel patrimoine existant⁽¹⁹⁾. Là encore

l'idée de départ est non plus ponctuelle mais sectorielle, voire de filière. Il a fallu passer d'une idée confortable structurée autour de responsables clairement identifiés et d'objectifs précis dans le strict champ culturel, à une territorialisation du projet permettant d'élargir les clientèles, de les diversifier, de mieux rentabiliser les sites, d'assurer des retombées territoriales, de répondre à une demande de découverte dépassant les « monomaniaques » et de faire de l'ensemble des grands sites d'identité catalane l'un des piliers du développement territorial.

Ce projet se situe ainsi au croisement de missions de service public pour la conservation d'un « patrimoine » délégué par l'État, d'exigences privées de marché et d'un partenariat territorial d'action. Deux plans stratégiques successifs ont alors permis d'obtenir une vision claire de ce qui pouvait être réalisé : le schéma ci-après relate la logique d'enrichissement de projet mise en œuvre pour identifier les axes de travail selon lesquels territoire et patrimoine devaient s'entremêler.

Exemple 3 : protection de l'espèce menacée de la tortue luth en Guyane

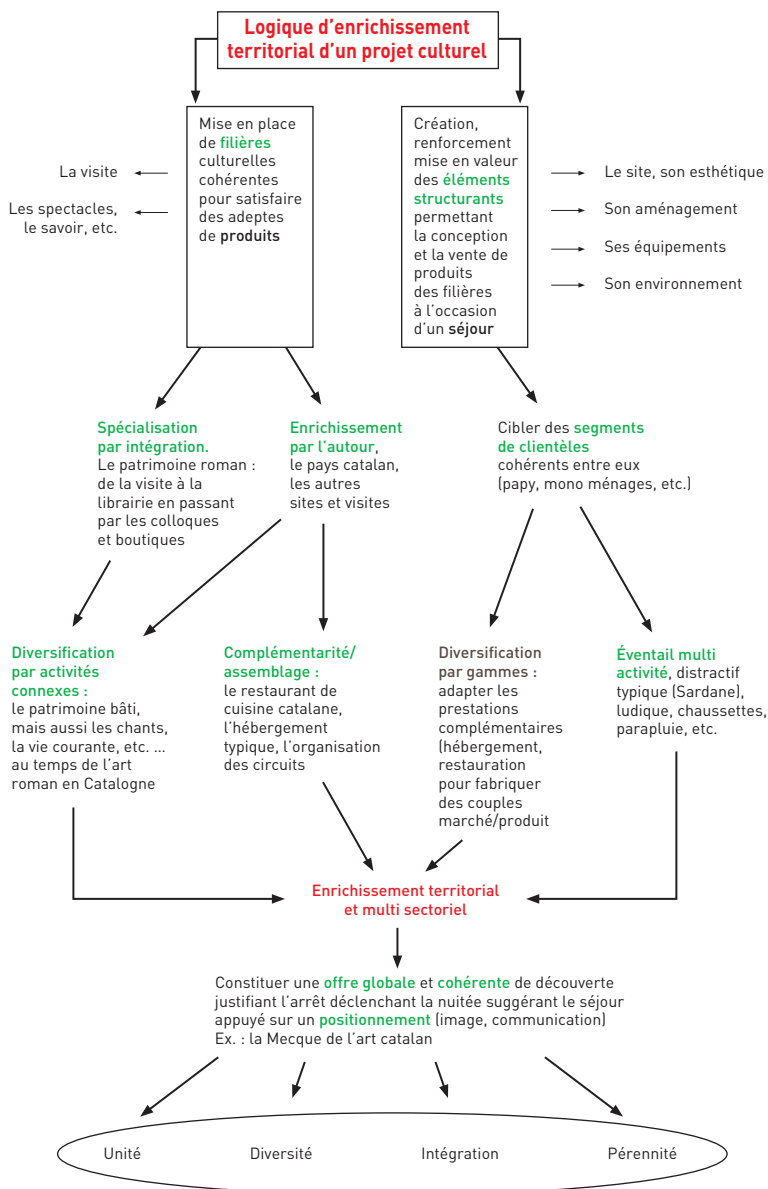
Le troisième exemple part d'un impératif de protection d'une espèce animale menacée en Guyane française, la tortue luth^[20]. Pourtant, cette tortue luth a été à l'origine d'un développement territorial en devenant le produit d'appel d'un tourisme de découverte ouvert aux coutumes locales et respectueux de l'environnement.

L'une des problématiques majeures de ce projet fut de construire une cohérence entre les éléments de découverte dans leur logique distractive et l'équipement rendu nécessaire pour maîtriser l'afflux de touristes mais aussi pour en tirer un juste profit. Il s'agit effectivement de proposer une offre de séjour adaptée et équilibrée et pour cela d'aménager des villages sans les dénaturer, d'organiser des parkings et des hébergements sans nuire à l'esthétique et au caractère du territoire, d'assurer une restauration non standardisée mais néanmoins professionnelle, et enfin de créer des centres de profit rapide (boutiques, films, livres, produits artisanaux et du terroir, gadgets) qui soient « tout » mais pas n'importe quoi.

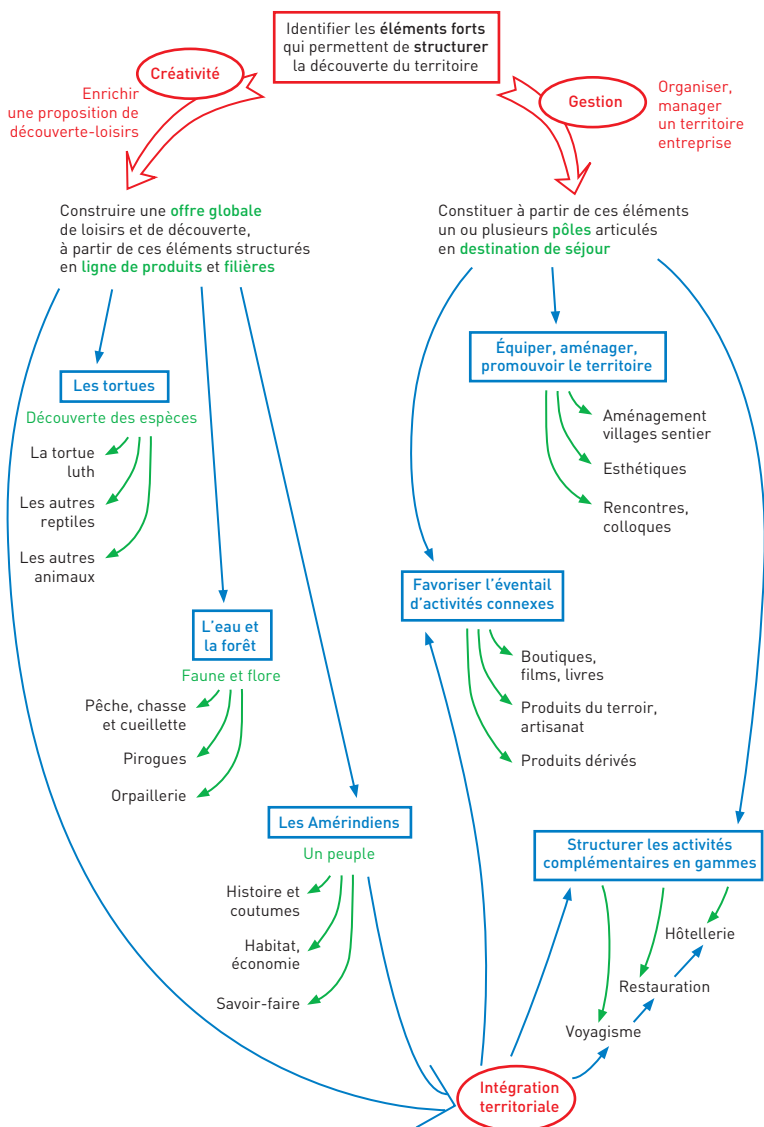
19. D'après une mission DATAR/AFIP (Association pour Favoriser l'Intégration Professionnelle), 2000.

20. D'après une mission MAPROC (Mission d'appui aux Programmes Communautaires), 1999.

► Enrichissement territorial d'un projet



► L'enrichissement territorial d'un produit par l'exemple de la tortue luth en Guyane



► Éléments de synthèse sur l'enrichissement territorial de projet

Pour conduire une démarche d'enrichissement territorial, il convient d'abord d'évaluer le capital territorial sous le double aspect des éléments distractifs et des éléments réceptifs, et ensuite de s'engager dans des opérations de valorisation en organisant des filières de découverte, en les structurant en lignes de produits correspondant au standing des clientèles. Les produits proposés doivent être typés et améliorés par le biais d'un assemblage territorial : travail sur la transversalité, le décloisonnement, la typicité, l'adaptation, mais aussi travail sur une offre d'équipement constituant un « écran » au produit et laissant augurer de la réalisation d'une promesse de découverte. Dans le combat concurrentiel lié à l'ouverture du territoire, il convient ainsi de constituer des ressources spécifiques difficilement délocalisables et donc de trouver dans les éléments du capital territorial (et surtout dans leur agencement) des facteurs distinctifs et particuliers.

L'organisation autour de la fabrication de produits complexes, la constitution d'offres globales de vente, la typicité des produits sont autant d'éléments qui impliquent une organisation territoriale ne laissant rien au hasard et un travail d'inventivité technique et sociale qu'on ne peut réaliser qu'à travers la territorialisation du développement. Elle passe précisément par quatre préoccupations qu'il faut réinterroger périodiquement :

- ***La construction d'une proposition de loisirs.*** Elle s'appuie sur la recherche des éléments forts permettant une déclinaison thématique ainsi que d'un « fil rouge » permettant d'élargir la proposition à des activités connexes. Celui-ci puise dans les possibilités qu'offrent les activités économiques et le milieu naturel et humain liés aux thématiques fortes.
- ***L'organisation d'un réceptif éventuellement éclaté en plusieurs pôles.*** Il s'agit dans ce domaine de travailler sur les aménagements et les équipements des villes et des villages, mais aussi sur l'esthétique et la typicité ainsi que leurs adaptations aux couples clients-activités du distractif. Cette réflexion porte sur le standing, c'est-à-dire sur les gammes, mais aussi sur les socio-styles, c'est-à-dire les attentes du public.
- ***Le travail sur les centres de profit plus ou moins rapide.*** Dans ce cadre, les activités complémentaires articulées autour des boutiques, films, livres,

produits de terroir, artisanat..., mais aussi colloques et réunions savantes, doivent rappeler les thématiques fortes sans tomber dans le folklore ou le bazar, notamment au niveau des gadgets et produits dérivés.

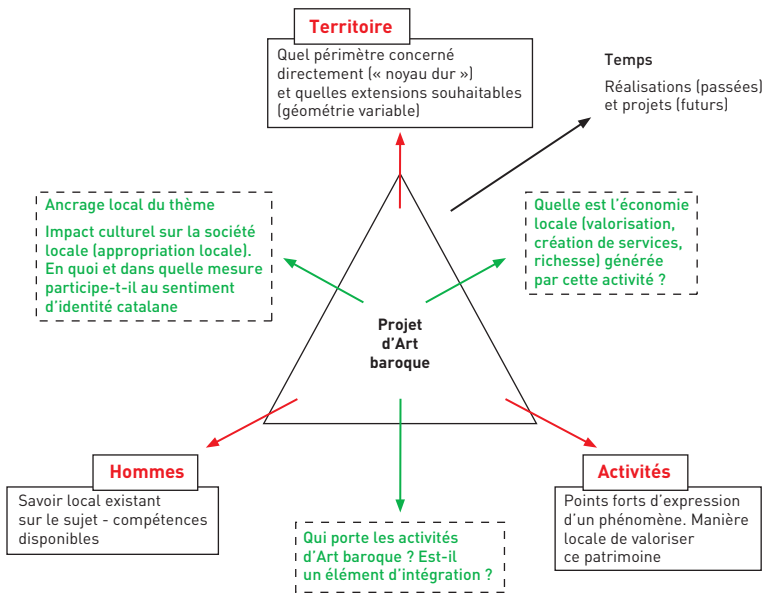
- *La mise en place d'un management territorial permettant d'inciter, de coordonner et de mûrir cette intégration territoriale.* Il s'agit notamment de générer communication et image, soit une communication externe sur les produits, mais aussi interne (informations sur la réalité du territoire-entreprise) en travaillant à la constitution d'une image positive du territoire. Il convient également dans ce cadre de s'assurer de la satisfaction du client et de garder du « sens » pour en revenir à la démarche de qualité totale territoriale évoquée plus haut.

► **Quelques obstacles méthodologiques à l'enrichissement territorial**

On peut aisément mesurer les difficultés d'un processus d'enrichissement territorial : coopérations et partenariats verticaux et horizontaux, intra et inter-sectoriels à construire et à faire vivre, pour assurer dans la durée un management efficace et global d'un territoire qui devient une véritable « entreprise ».

Sur le plan technique, l'emboîtement des territoires pose également toujours question. Le projet se déroule dans le « local », un endroit précis (un village par exemple). Cet endroit dépend toujours d'un ensemble plus vaste et relativement homogène (une vallée de montagne par exemple), cet ensemble pouvant dépendre lui-même d'une grande zone touristique, écologique ou économique plus large encore (les Pyrénées Centrales, par exemple). À chaque niveau doivent s'examiner des éléments de pertinence permettant de les articuler après leur avoir assigné une place et un rôle précis.

La démarche d'enrichissement territorial nécessite souvent un audit rapide des possibilités du territoire pour éviter d'entraîner celui-ci dans une opération qui ne mènerait nulle part. On peut examiner un cas simple pour lister les questions à résoudre ; celui d'un projet de valorisation d'un site d'art baroque. La prise en compte du territoire, seule à même de faire « vivre » le projet (durabilité) impose de re-insérer ce projet dans celui-ci et donc de traiter les différentes questions présentées par l'intermédiaire du « triangle » illustrant l'aspect territorial du développement.



Pour conclure cette seconde partie, nous avons vu que c'est autour du territoire et à partir de ses ressources que l'enrichissement territorial de projet est possible. Cet enrichissement, comme l'intégration territoriale, suppose en premier lieu l'élaboration d'une vision stratégique fixant les enjeux et défis pour atteindre les finalités et les buts communs.

Le management de territoire et son corollaire, la rénovation du système décisionnel territorial (la « nouvelle » gouvernance), en sont des conditions incontournables pour gérer positivement la complexité et organiser l'ensemble des ressources en vue du développement. La rencontre réussie entre la société civile et les pouvoirs représentatifs prend alors un relief particulier comme point de non-retour dans la démarche de développement.

► Conjuguer développement et territoire par le management territorial

La territorialisation des projets, et plus précisément l'enrichissement territorial de projet, revêt une importance capitale du fait même qu'elle permet de dépasser l'intérêt économique du territoire - intérêt de plus en plus contesté - pour requalifier le débat sur le développement au croisement entre l'économie, la culture identitaire et la mobilisation sociétale. On parle parfois de « territoire-entreprise » pour souligner que le territoire doit réaliser, à l'équivalent d'une entreprise, une unité d'organisation et de management.

La coopération et le partenariat territorial permettent et dynamisent la mobilisation sociétale autour des initiatives ainsi que leur intégration par la mise en chantier et la coproduction d'analyses et de solutions stratégiques formant le projet de territoire. La coopération et le partenariat sont aussi à la base de l'enrichissement territorial de projet qui fait de chaque élément du capital territorial une ressource au service des activités. Ces deux aspects essentiels de la pertinence territoriale impliquent une protection des ressources ainsi que leur organisation cohérente en vue d'une valorisation durable.

L'ensemble de ces orientations ne peut être mené à bien sans un management du territoire qui implique une évolution dans les rapports entre les différents acteurs et les institutions. Il doit être le maître d'ouvrage de la gestion d'une telle complexité afin de pérenniser les intégrations et les réalisations qui en découlent. Cette nouvelle gouvernance doit promouvoir des rapports collaboratifs entre les différents acteurs du territoire et de sa vie économique, sociale et culturelle. Le territoire joue ici un rôle unique.

► L'enrichissement territorial des projets

► Le concept de « territoire-entreprise »

Le « territoire-entreprise » est un concept d'organisation et de gestion partenariale. Il s'agit d'une organisation de l'offre globale d'un territoire. L'idée force du concept est d'articuler la conception, la direction et la promotion des prestations dans une unité de gestion. La plupart des exemples ou références choisis se réfèrent au champ de l'économie, mais le terme « entreprise », tout comme celui de « projet », est entendu au sens plus large des initiatives engagées sur le territoire et concourant à son développement.

Cette « unité de gestion » implique un management permettant la mobilisation des acteurs. Comme le montre le schéma ci-après, plusieurs entrées sont alors possibles : conquête de marché, gestion de site, autres développements. Cela implique quoi qu'il en soit d'intégrer les visions, les envies et les problématiques pour trouver une cohérence d'ensemble.

Le management de territoire se fixe alors comme buts de dynamiser les divers éléments du développement territorial à travers l'ancrage des activités, la qualification et la responsabilisation des hommes, ainsi que d'appuyer les initiatives par le conseil, la formation, la mobilisation, et d'améliorer la gouvernance en facilitant l'émergence de nouvelles citoyennetés, la co-production d'analyses et de solutions ainsi que la participation de la société civile.

Le développement implique une transformation des modes d'exercice du pouvoir, aussi bien dans les sphères institutionnelles que dans celles de la politique locale. La loi Voynet, à travers son volet sur la mise en place des Pays, représente un embryon de changement en ce sens, notamment par l'instauration de conseils de pays. Elle exige cependant sur ce point de

dépasser certaines pratiques locales de cumul et de notabilité, au demeurant parfaitement acceptées et demandées par la majeure partie des habitants, qui freinent l'émergence des nouvelles gouvernances.

Manager le développement du territoire, c'est en même temps faire franchir les étapes du développement par des partenaires différents dont le temps n'a pas la même scansion : collectivités locales, milieux associatifs, professionnels. C'est aussi faire coïncider des buts et des objectifs qui ne sont pas les mêmes selon la catégorie d'acteurs. C'est en définitive, mettre d'accord ces différents partenaires, au nom d'un bien commun partagé, ou partageable, sur une cohérence génératrice d'efficacité et d'efficience. Cette cohérence concerne l'horizon choisi, la finalité de long terme, les chemins à parcourir en regard des buts définis, les objectifs stratégiques sur lesquels s'appuyer dans le processus, les objectifs opérationnels ou préconisations concernant ce qui sera concrètement transformé ou encore la programmation, c'est-à-dire les actions engagées et leurs modalités.

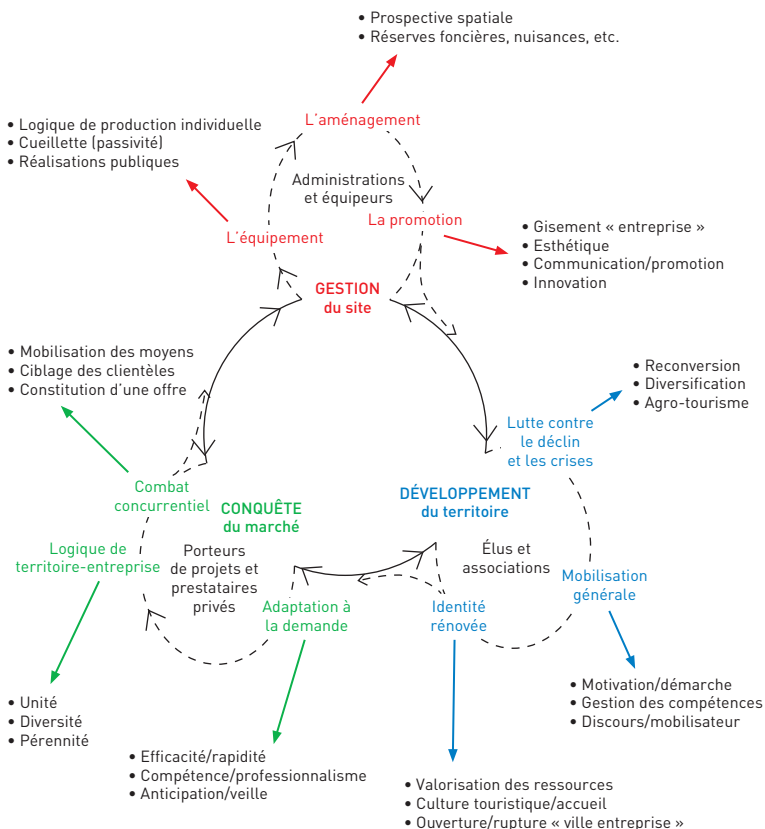
► La co-construction des analyses et des solutions

L'identification des éléments de développement d'un territoire, c'est-à-dire son capital territorial, implique de mettre en place un processus de qualification stratégique qui permette précisément de s'accorder sur les qualités à prendre en charge pour aller vers un futur communément accepté, en dépit des stratégies parfois divergentes et des tensions potentielles sur le contrôle du territoire et de ses ressources. On ne peut dans le cadre de cet écrit s'étendre sur cette question essentielle mais il s'agit d'en préciser les lignes de force.

On peut souligner dans une première lecture qu'un diagnostic de territoire consiste à discerner à travers un ensemble de symptômes la nature réelle d'un état de santé. Cette approche clinique implique dans ce sens d'avoir :

- une idée de ce qu'est la bonne santé d'un territoire,
- une idée de la médication à apporter en cas de maladie,
- une légitimité dans le rôle de médecin qui peut mettre en péril le droit des territoires à choisir les voies de leur développement,

► Les entrées dans le développement territorial



Le diagnostic ne doit donc pas s'arrêter à l'identification de quelques symptômes mais doit interroger sur les causes directes et indirectes de la maladie. L'adaptation du langage médical, on le voit, ouvre des horizons...

Il convient alors de rappeler qu'un territoire, au sens où on l'a défini, est avant tout un espace approprié. Il s'apprécie donc au travers des hommes qui l'animent, et plus précisément de leurs compétences et savoir-faire, de leur histoire et traditions. Il s'apprécie également au travers des entreprises et des institutions, ancrées localement ou non, qui sont porteuses d'autres

valeurs ajoutées et qui influent sur l'utilisation de ses ressources matérielles et immatérielles. Identifier un capital territorial revient donc à penser avec tous les acteurs agissant sur le territoire, qu'ils soient locaux ou non, et aux éléments endogènes et exogènes qui pèsent sur son développement.

Le territoire hérite d'abord d'une histoire qui a façonné une organisation des pouvoirs locaux, d'une identité, des patrimoines, d'activités économiques et de relations avec l'extérieur. Il est ensuite confronté à un ensemble de contraintes plus ou moins fortes qu'il faut distinguer, une évolution démographique, un positionnement des ressources locales plus ou moins favorable, un environnement scientifique, technique et culturel, un cadre économique, politique et institutionnel dynamisant ou non. Au travers d'une double lecture, rétrospective et prospective, il convient donc d'accorder les acteurs sur une série d'enjeux et de défis.

Ce processus de qualification stratégique exige d'enclencher une démarche de changement pluri-acteurs et dépasse ainsi la simple réflexion autour du montage d'un projet particulier. Cette mise en mouvement, qui suppose débat et partage, peut parfois inquiéter et fragiliser quelques acteurs soucieux de préserver leurs pouvoirs et leurs intérêts. Il doit alors s'appuyer sur une véritable animation neutre permettant de faire se rencontrer toutes les positions, toutes les intelligences. Ce processus implique donc, par nature, méthode et temps mais aussi courage et volonté de changement, et constitue l'outil majeur pour rendre la parole à un ensemble de parties prenantes. Il doit pour autant s'attacher à ne pas forcer certaines catégories d'acteurs. On ne « viole » pas une population, c'est-à-dire qu'elle entrera dans le développement par où elle a décidé, mais aussi parce que cette entrée prend souvent le pli des groupes dominants repérés pour leur volonté de « faire le bonheur de tous à leur place ».

Engager une telle qualification stratégique consiste donc à co-construire des analyses et des solutions. Au-delà des données objectives, au demeurant indispensables, il s'agit d'identifier avec les acteurs du territoire les liants et les liens possibles, les terrains d'entente, les dynamiques individuelles, mais aussi celles qui peuvent rassembler, bref les catalyseurs de projets communs.

► L'évaluation des initiatives territoriales

Les initiatives territoriales, conséquence de cette qualification stratégique, doivent alors être évaluées selon deux dimensions complémentaires.

Lorsqu'un territoire se dote d'une stratégie, il élabore naturellement des grilles d'appréciation permettant de mesurer l'impact d'un projet sur la dynamique globale et la pertinence de l'allocation des ressources associées. Au-delà des critères classiques de recevabilité technico-économique, un ensemble de critères de sélection peuvent être retenus parmi lesquels :

- les emplois créés ou maintenus (nombre, directs, indirects),
- la production de biens et de services utiles à la collectivité,
- la sauvegarde et la mise en valeur de l'originalité d'un site,
- le degré d'innovation technique et/ou sociale,
- la dynamique collective (vallée, pays, autre) élaborée et gérée par toutes les personnes concernées,
- l'unité du gisement ou de la ligne,
- l'efficacité économique du projet conçu et géré en vertu d'une adaptation à l'évolution de l'environnement économique,
- l'intégration à un programme de développement associant des actions complémentaires en vue d'un objectif précis.

Mais cette évaluation n'épuise pas le sujet. L'intégration territoriale des projets est d'abord et surtout une démarche de longue haleine portée par une animation et une mobilisation sociétale, dont le choix collectif de critères n'est qu'un résultat parmi d'autres. Lorsqu'on parle d'intégration territoriale des projets, et pour reprendre un instant l'exemple du tourisme, il ne s'agit pas seulement d'évaluer les simples retombées locales d'un développement de l'économie touristique, mais aussi de repérer la capacité du territoire sur le long terme à intégrer durablement les projets touristiques sectoriels dans le développement du territoire.

► La facilitation territoriale

Comme nous venons de le voir, l'animation et la formation jouent un rôle essentiel dans la dynamique territoriale. On s'attachera ici à en préciser les contours.

► L'animation : mobiliser autour des initiatives

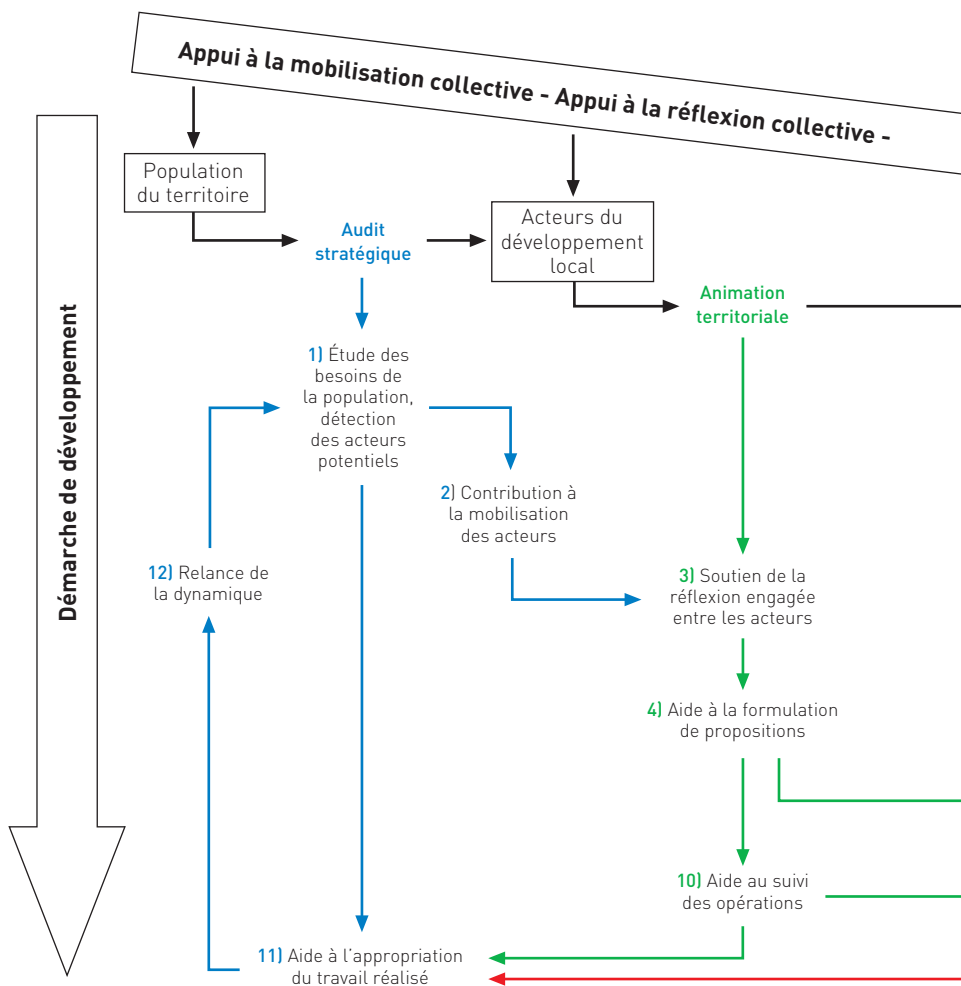
L'animation peut être de deux ordres : tout d'abord une animation dite « globale » qui s'intéresse au territoire pour lui redonner vie quelquefois, plus souvent heureusement pour aider la population dans son effort de coproduction ; ensuite et de manière plus spécifique, une animation dite « technique » qui doit s'articuler avec le conseil spécialisé.

L'animation « globale » permet de créer les conditions du travail commun, notamment en résolvant les dialogues constitutives des débats sur le développement par des schémas ternaires. Cette démarche d'animation implique un ajustement permanent pour suivre la maturation des acteurs et la complexité croissante de l'intégration territoriale. Si au départ, l'animation consiste en effet essentiellement à permettre la rencontre entre catégories d'acteurs différents, elle vise ensuite à faciliter la co-analyse pour enfin accompagner la coproduction. On imagine aisément que les outils nécessaires à ces différentes étapes sont différents, comme le résume le schéma page suivante.

► La formation : un levier au service du développement

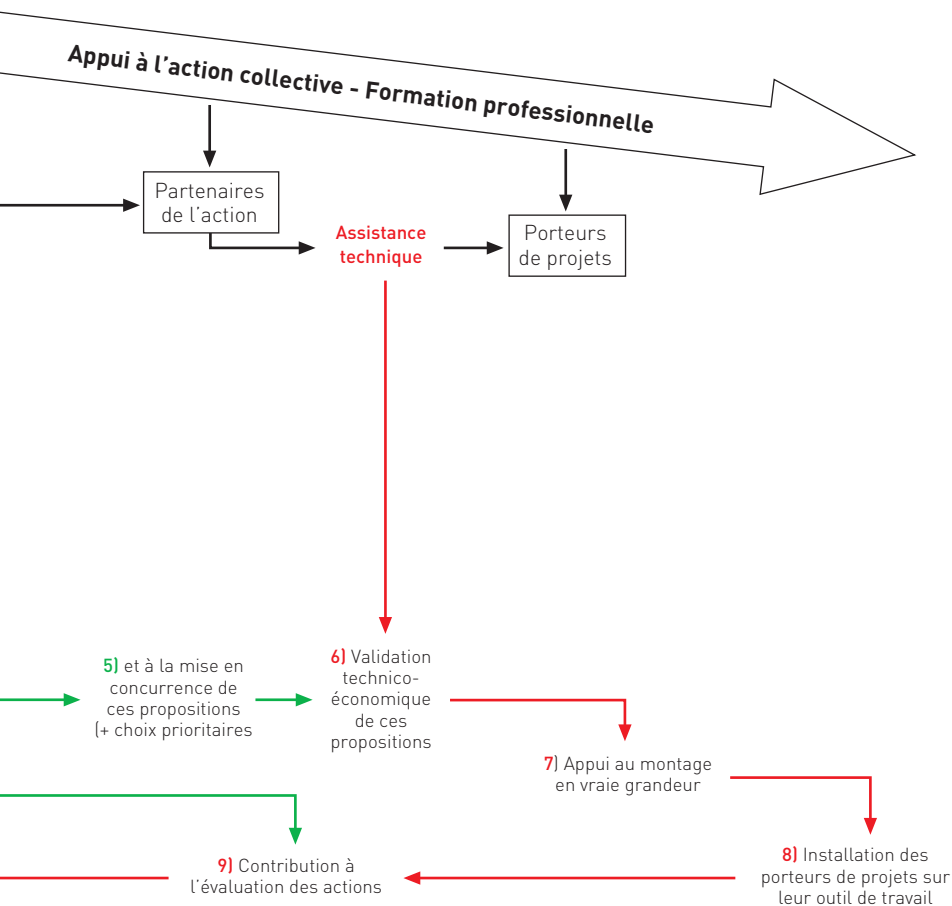
La formation découpe la réalité locale par public et non par unité territoriale. La question centrale est donc de faire participer la formation au processus de développement global des territoires, au-delà de son rôle traditionnel de qualification des individus. Dès lors, il convient de rompre clairement avec le pilotage par l'offre et de se mettre à l'écoute des besoins du terrain, de la

► Appuyer la mobilisation autour des initiatives



manière la plus décentralisée possible, en articulation avec l'animation et le conseil.

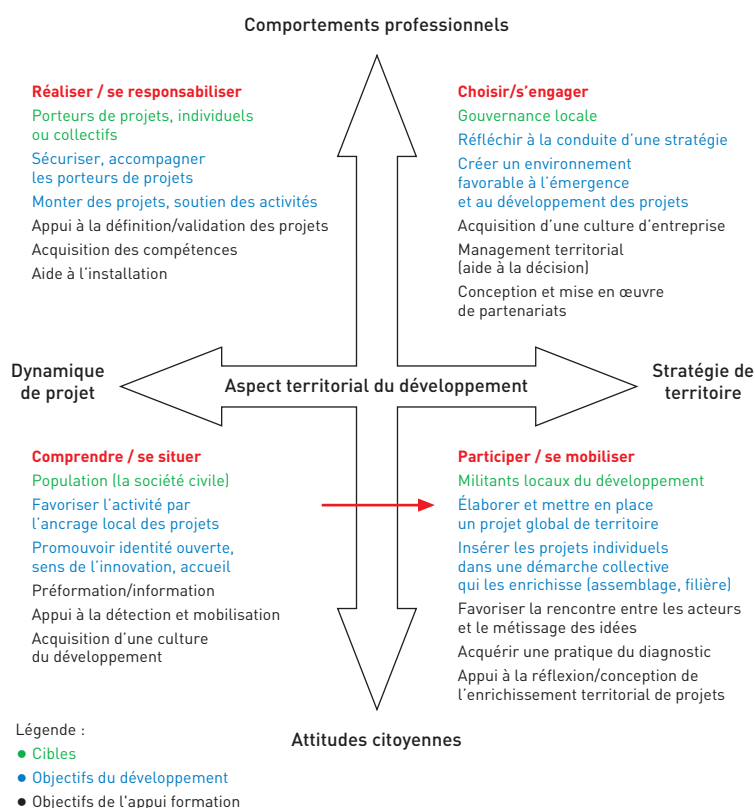
Une telle formation ne peut trouver de rentabilité de court terme ; elle implique souplesse et rigueur sur la base d'un contrat global, pluriannuel,



cofinancé entre les territoires, les instances de formation (conseils régionaux notamment) et les instances de développement.

Le schéma ci-après, extrait d'une étude LEADER consacrée à la formation en appui au développement, précise les cibles, les objectifs de développement

et les objectifs de formation. Le rôle de la formation est particulièrement important au côté de l'animation car elle dynamise l'aspect sociétal de la démarche en appuyant la mobilisation territoriale et en approfondissant les bases d'un dialogue. Elle est un outil irremplaçable de décroisement et de transfert de capacités d'analyse. Elle renforce l'action en travaillant sur les leviers de celle-ci, que sont l'intégration territoriale des projets, l'innovation sociale et l'enrichissement territorial par métissage, la constitution de ressources spécifiques, la coopération et le partenariat, et enfin le management de territoire.



► La gouvernance territoriale

Élaborer une stratégie commune de développement est à la fois une cause et une conséquence de la mobilisation territoriale. Sans cet élargissement, ce « second souffle », la mobilisation tourne vite court : on a monté deux, trois ou cinq opérations. La logique de projet, élitiste et réductrice par nature, a laissé nombre de bonnes volontés au bord du chemin et la dynamique s'essouffle faute de « carburant ».

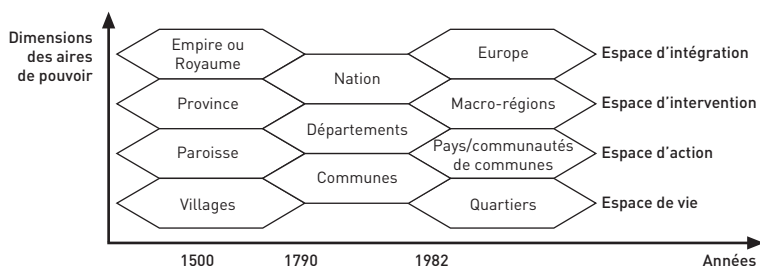
Il ne peut donc y avoir de projet stratégique de territoire sans réel management territorial et donc sans gouvernance territoriale. Cette gouvernance, ouverte à tous les acteurs, doit permettre la co-construction. Elle doit promouvoir les interactions et les effets positifs (multiplicatifs, synergiques...) liés au décloisonnement sectoriel et à la transversalité.

► Le contexte institutionnel français : un pouvoir capturé

À l'évidence, chaque point développé au cours de ce chapitre appelle une réforme de pouvoir local qui, pour assumer son rôle de manager territorial, doit intégrer divers acteurs et fonctionner sur des formes plus triadiques. La problématique est précise : il ne s'agit pas de remplacer un pouvoir élu démocratiquement par un autre mode de gouvernement bousculant les légitimités, mais de rendre la part de pouvoir qui revient à chacun, de renforcer les positionnements de chacun et d'articuler chaque famille d'acteurs dans un schéma organisationnel sécurisé.

La question n'est pas simple dans un pays comme la France dont la rigidité institutionnelle et la place accordée aux élus territoriaux étonnent en Europe. En effet, la France hérite au niveau institutionnel d'une longue histoire faite de pratiques centralisatrices, qu'elles soient royales ou républicaines, et de suppléance progressive du pouvoir politique face à une société civile peu responsabilisée.

► L'emboîtement des pouvoirs

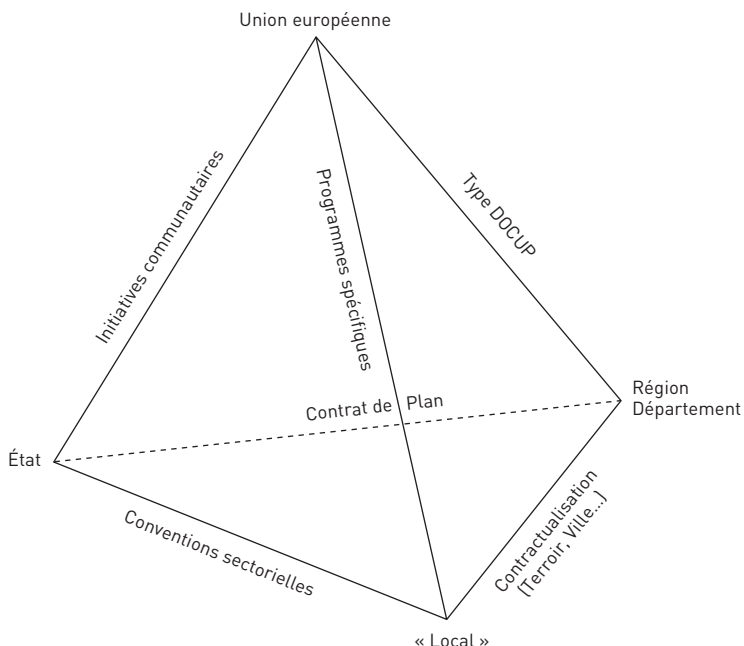


Une telle absence de culture de la négociation pèse lourd dans le développement qui exige au contraire le compromis et la participation collaborative. Faire du développement, c'est abandonner le jeu d'acteurs (au sens de « jouer un rôle ») figé et stéréotypé, pour devenir partenaire (au sens de « prendre part à ») et découvrir des solidarités dans l'action commune.

Les lois sur la nouvelle administration de la République dites lois Deferre de 1981-1982 ont fait naître beaucoup d'espoirs et presque autant de déceptions. La décentralisation et la régionalisation se sont faites tardivement, sans réflexion aboutie sur le devenir du rôle de l'État, qui très vite n'a vu dans la réforme qu'un moyen commode pour transférer des charges, d'où le débat tardif initié depuis 2007 sur la réforme de l'administration et la fusion des divers services (Équipement et Agriculture dans les administrations déconcentrées par exemple). Conçue au départ par ses promoteurs pour rompre avec les dispositifs de financements croisés et le régime où « tout le monde s'occupe de tout », la réforme n'a pas réussi à simplifier la vie administrative ni à en réformer les pratiques.

Les régions françaises, trop petites pour s'intégrer sans difficulté dans l'Europe des régions en comparaison des formats espagnol et allemand, peinent à trouver leur autonomie entre l'État et des départements détenant l'essentiel des compétences « visibles ». En outre, l'imbrication de plus en plus forte de l'économie dans le politique a fait naître de nouveaux découpages sous la forme d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), politiquement irresponsables, sans supprimer les anciennes strates administratives de gestion des territoires, ce qui conduit

► La complexité du financement du développement local



Note : DOCUP = Document unique de programmation

aujourd'hui à un millefeuille « formé de l'empilage » de structures toutes soucieuses d'asseoir leur pouvoir au détriment des autres.

Une telle organisation pléthorique superpose plus de 19 500 regroupements communaux aux plus de 36 783 communes (dont 32 000 ayant moins de 2 000 habitants), dont 17 000 syndicats et plus de 2 000 communautés de communes, 96 départements et 22 régions pour la France métropolitaine. Certes, ceci peut exprimer la vitalité démocratique mais l'absence de réelle articulation et les conflits de pouvoir génèrent en fait un système trop largement autobloquant. Les territoires, tout au bout de cette chaîne institutionnelle sans articulation claire, ont du mal à gérer ces divisions qui taillent en pièces les pays et les projets de territoire, chaque institution découpant l'espace au gré de ses procédures ou/et de ses « publics ciblés », comme on l'a vu à propos du marketing territorial.

La loi OADT⁽²¹⁾ Pasqua de 1995 avait fait naître beaucoup d'espoirs ainsi que la loi OADDT⁽²²⁾ Voynet de 1999 qui en reprenait une partie. Mais l'application peu rigoureuse de ces textes (ex. : composition des conseils de pays...) et la dualité introduite par la loi Chevènement de 1999 (qui elle, a donné des moyens et s'appuyait sur des élus) laissent aujourd'hui le chantier de la gouvernance territoriale.

► **Manager un territoire : organiser la rencontre, la négociation, la décision entre les acteurs**

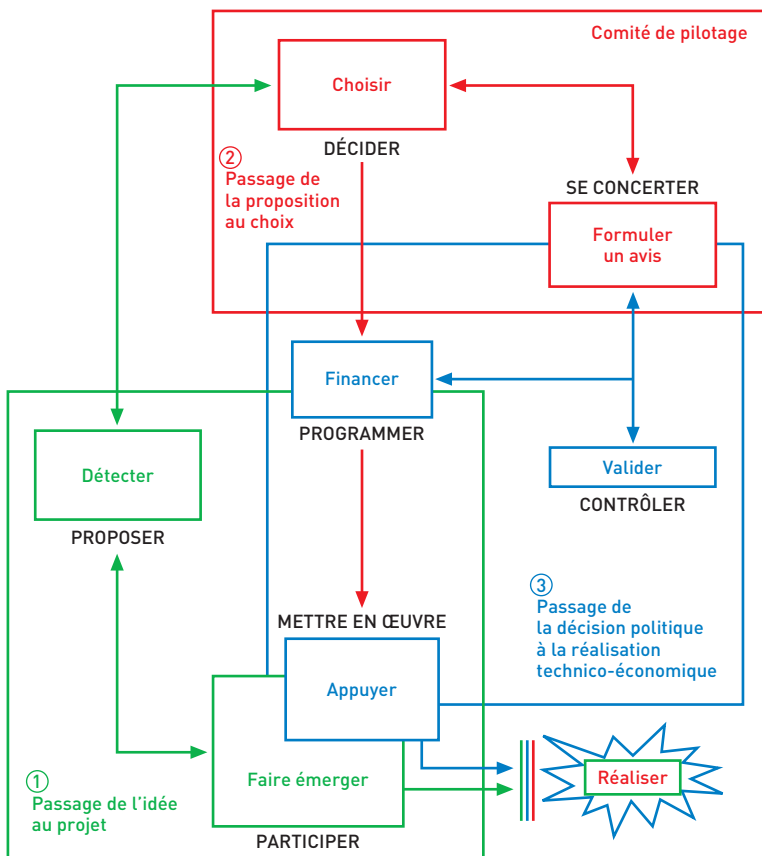
La mise en place d'une plate-forme de rencontre-négociation-décision entre la société civile et les pouvoirs issus du jeu légal de la démocratie représentative est incontournable en matière de développement, mais celle-ci doit être organisée et sécurisée pour être effective.

Actuellement, et compte tenu de l'histoire politique et administrative de la France, le débat sur cette plateforme est un composé de tabous et de vœux pieux. Les territoires sont en pratique très souvent confrontés à l'une des situations suivantes : soit de grandes « liturgies » consensuelles sans lendemain dont le but quasiment avoué est de laisser les mains libres à ceux qu'on a investi du droit de réfléchir et décider, soit des concertations « in vitro », quelques personnes cumulant l'ensemble des fonctions et responsabilités par souci d'efficacité ou goût de l'autocratie. Ainsi, une part importante des échecs dans la mise en place des actions proposées tient à l'absence de coproduction et donc à l'absence d'appropriation locale du développement territorial. On peut ajouter que cette lacune de démocratie est largement initiée par les pratiques d'élus soucieux de garder et d'élargir leurs pouvoirs et de citoyens trop contents de se décharger de leur responsabilité sur quelques uns. Inversement, la rencontre entre la société civile, les pouvoirs élus, et plus généralement les institutions peut constituer un point de non-retour plus ou moins fertile : la résolution positive ou négative de cette confrontation permet à ce titre de franchir une étape et de prendre un nouveau souffle.

21. Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire - n° 95-115 du 04/02/95.

22. Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire - n° 99-553 du 25/06/99.

► Organiser la rencontre pour agir



Organiser cette plateforme constitue un acte de re-légitimation de la démocratie participative en la refondant. Il s'agit en effet, d'une part d'identifier et de mettre en œuvre de manière coordonnée un ensemble de fonctions au service du développement. Cette démarche implique de désigner les organes qui ont compétence légale, politique et/ou technique pour les assurer légitimement et ce de manière pleinement autonome (séparation des pouvoirs) et d'organiser leurs interdépendances opérationnelles à l'intérieur d'un schéma d'organisation les articulant d'une manière efficace. Il s'agit d'autre part de clarifier les niveaux d'exercice de ces organes par une hiérarchisation

identifiant les primautés, permettant une coordination dans le temps, et une finalisation de l'action sur des buts et objectifs précis. Cette hiérarchisation dépend étroitement du degré de démocratie locale mais aussi de ses formes qui dépendent des habitudes, de la tradition, de l'histoire et de la conception juridico-administrative ayant présidé à l'organisation des pouvoirs.

La mise en place de cette gouvernance doit être faite avec prudence et temps ; il convient de trouver le meilleur système possible qui parte de l'existant, respecte la loi, tienne compte des habitudes et assure les transitions qu'impose la lente évolution des comportements. Cette réflexion doit avoir pour but de répondre au corpus des questionnements suivants : qui participe, réfléchit, propose ? qui décide ? qui doit être associé par concertation ? qui instruit et finance ? et enfin qui réalise ?

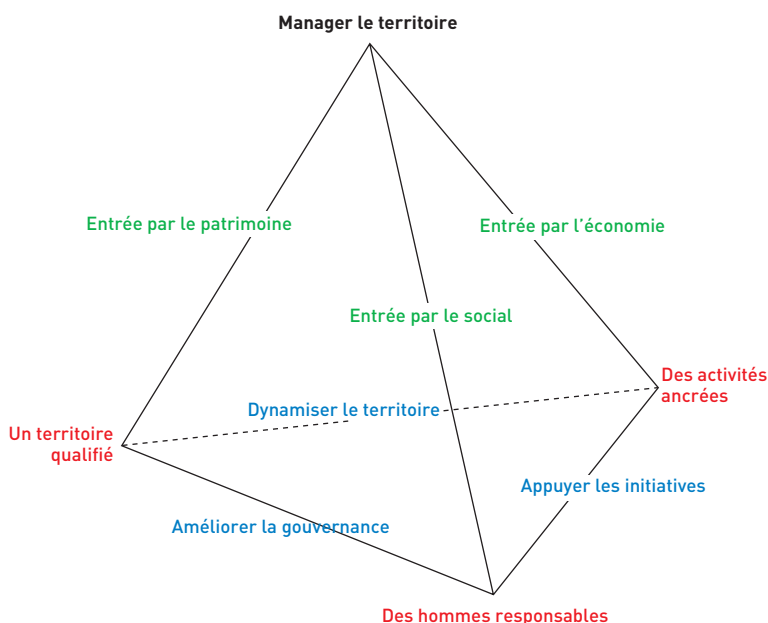
La véritable question émergente est dès lors celle de l'organisation de réels lieux de rencontre et de concertation, de travail ensemble et donc de coproduction. Certes, il apparaît clairement que le développement n'abolit pas le rôle des « représentants du peuple » au profit d'on ne sait quel groupe illégitime supposé représenter de manière plus directe la société civile. Mais cette organisation demande une volonté réelle de rénover et relégitimer la démocratie des élus et des citoyens, en précisant les fonctions, les compétences, les légitimités dans un schéma clair d'interdépendance des parties prenantes.

La question n'est pas d'abolir le fondement du jeu démocratique (séparation des pouvoirs, distance notamment), mais de mieux faire coïncider le fonctionnement de cette démocratie avec des exigences nouvelles qui n'existaient pas à l'époque de son invention et dans le contexte de son émergence. On ne peut effectivement pas évincer la question de la gouvernance et de son adaptation à une citoyenneté plus active. Gouvernance et société civile doivent évoluer conjointement, car à des citoyens plus responsables peut être associée une gouvernance plus ouverte à la délégation de responsabilités.

La concrétisation « juridique » de cette nouvelle gouvernance est enfin probablement utile. Mais l'excès de droit peut ouvrir la porte à des dérapages presque aussi néfastes que ce qu'on voulait éviter. Il convient donc d'être

attentif à l'utilisation qui peut être faite de la « lettre » au détriment de « l'esprit ». À ce propos, deux effets pervers sont à noter. D'une part, le système peut être profondément biaisé par une poignée d'élus et les techniciens qui les secondent. La symbiose peut devenir telle que l'équipe d'animation fasse totalement écran au pouvoir légal. D'autre part, on peut figer les schémas relationnels bloquant toute évolution au demeurant nécessaire.

Il est donc aujourd'hui capital de manager le territoire, c'est-à-dire d'assurer effectivement la maîtrise d'ouvrage des tâches décrites plus haut et que nous avons résumées sous le terme de pilotage des « territoires-entreprises ».



Les missions d'un tel management doivent être focalisées sur le long terme :

- co-construire une ambition territoriale appuyée sur un horizon commun partagé et adapter les moyens à cette ambition,
- créer un « climat » favorable aux initiatives et intégrer les projets,
- être le maître d'ouvrage de l'enrichissement territorial de projet, par nature transversale et intersectorielle,
- mobiliser la population sur les axes de développement co-construits,

- l'animer, la former, élever les compétences, soutenir l'invention sociétale,
- intégrer progressivement le souci du vivant et de l'héritage pour les générations futures,
- déléguer les responsabilités, détecter et faire monter de nouveaux talents.

Manager un territoire consiste de ce point de vue à gérer positivement la complexité en introduisant une quadruple cohérence :

- la cohérence intra-sectorielle à fin d'économie d'échelle et d'efficacité productive,
- la cohérence technico-organisationnelle dans un enrichissement territorial de projet assurant des rentes de situation et des avantages comparatifs,
- les cohérences fonctionnelles dans l'assemblage et le chaînage territorial permettant de générer et de garder de la valeur ajoutée,
- la cohérence territoriale d'ensemble (ou qualité territoriale) du territoire-entreprise se constituant progressivement en système productif local.

Pour assurer un tel management, il faut donc associer les différentes forces du territoire à savoir les entreprises (dont on sait qu'il faut désormais accroître la participation à ce type de débat), les associations malgré leurs difficultés à s'accorder sur des objectifs communs, les administrations et les élus. Là réside la gouvernance qui implique au point de départ un sentiment fort d'appartenance géographique, politique, économique ou culturelle ainsi qu'une mentalité commune et des valeurs partagées.

Très souvent le management dont il est question s'incarne dans un leader plus ou moins charismatique à l'autorité reconnue et/ou dans un style de relation entre les responsables et avec la population. Mais il se juge également à l'ouverture ainsi qu'à la qualité de l'animation et au type de communication mis en œuvre, à la manière dont sont pris les arbitrages ainsi que plus généralement la façon dont sont gérés les conflits. L'aptitude et la volonté de travailler ensemble au sein d'intercommunalités réelles dépassant le seul avantage financier, la capacité à négocier avec les autres niveaux de décision et la volonté d'une information suivie et transparente sont aussi les éléments remarquables d'un management territorial honnête. Un bon projet de territoire répond d'autant plus aux attentes qu'il est collaboratif.

► Pas de développement sans territorialisation

Ainsi, en dépit de la globalisation et au-delà du nouvel attachement à la proximité, par-delà les risques présentés par ces deux concepts (zapping dans l'anonymat du village planétaire, repli sur son jardin), le territoire garde une légitimité forte attachée à la complexité.

C'est parce que la vie est complexe, c'est parce que faire du développement – au sens où on l'entend, c'est-à-dire prenant toutes les composantes de la vie, au service de l'homme et de son milieu – est complexe, c'est parce que la société est complexe, que le territoire garde sa place, en dépit des modes et des non-modes.

La notion de management de territoire prend alors un relief particulier car il faut une organisation pour impulser les médiations et les intermédiations nécessaires à la coopération et au partenariat.

Ce management doit s'appuyer sur une stratégie toujours en chantier et coproduite par des acteurs locaux, sans lesquels la plupart des préconisations resteraient lettre morte. Le projet de territoire reste ainsi d'une actualité brûlante et il faut se méfier des opinions nombreuses laissant entendre que « le travail a déjà été fait », « que tout est dit », etc.

Au demeurant, si tel est le cas, on peut toujours se demander pourquoi ce « tout est dit » n'a pas transformé les territoires à la hauteur de l'ambition d'origine.

On a peu parlé dans ce cahier de la communication, la vraie et non pas celle qui fait croire que tout est bien, mais celle qui participe d'une mise en mouvement des acteurs : aider la population à se situer, lui donner les moyens de comprendre, la rendre responsable. Il y a là une frontière faible avec un domaine voisin, celui de la formation en appui au développement,

c'est-à-dire en réponse en temps réel aux besoins issus du développement. Mais si le développement territorial a un sens et si le développement durable est l'avenir, qu'en est-il plus précisément du développement durable du territoire ?

Un ensemble d'éléments montre que cette préoccupation du durable a été constamment présente, même s'il fallait déjà assurer la légitimité du territoire et préciser sa pertinence dans le développement avant d'en arriver à son aspect « durable » dont il est rarement question : on parle du développement durable, on évoque des questions sectorielles telles l'agriculture durable, le tourisme durable, etc.

On peut d'ores et déjà souligner dans ce sens les quelques points suivants. Ceux qui agissent dans les territoires en faveur du développement n'ont pas attendu la mode du durable pour avoir le souci de la durée. Mais qu'apporte donc en plus la notion de durable ? Un double changement d'échelle car le temps dont on parle et l'espace de référence ne sont pas les mêmes : le temps inter-générationnel, l'espace mondialisé et les interdépendances.

Mais surtout, la notion de durabilité implique au-delà des querelles d'écoles la prise en compte du vivant et met l'accent sur un patrimoine à protéger et à transmettre aux générations futures. Ce faisant, le durable impose de manière plus pressante une réflexion sur un horizon commun partagé qui donne un intérêt à cette transmission (héritage sous bénéfice d'inventaire).

Faute de réflexion sur ces questions ici et aujourd'hui, il y a fort à parier en faveur d'un balbutiement autour de bonnes pratiques et de principes accommodés à la sauce sectorielle !

Revenir au territoire, c'est s'interroger sur ce qu'est l'aspect durable du développement territorial et donc revisiter la notion de territoire sous son double aspect de contenu (somme d'activités) et de contenant (structure et système d'organisation).

► La notion de Territoire

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le terme de territoire est d'usage récent dans le vocabulaire spécialisé de la géographie et des autres sciences sociales, puisque dans la production scientifique francophone, on peut en repérer l'entrée « officielle » dans l'édition 1982 des rencontres Géopoint : « Les territoires de la vie quotidienne ». Mais depuis lors, les usages et définitions se sont multipliés engendrant une certaine cacophonie, voire le rejet.

Le dictionnaire géographique de Lévy et Lussault distingue ainsi neuf usages du terme :

1. le non usage, par ceux qui considèrent la notion d'espace plus scientifique du fait de sa coloration mathématique
2. l'usage comme synonyme ou quasi synonyme d'espace, mais préféré à ce dernier terme pour sa connotation historique plus prononcée
3. un synonyme de lieu, notamment usité en économie ou science politique, en remplacement du terme « local »
4. une option épistémologique cherchant à distinguer le réel du concept : le territoire correspondant à l'espace socialisé, alors que l'espace géographique correspondrait à la construction intellectuelle permettant de le penser
5. une définition comme espace contrôle-borné, qui renvoie au sens le plus ancien : un espace correspondant à la logique d'État définissant une intériorité et une extériorité à partir des frontières
6. une métaphore de l'animalité, dans la lignée des travaux d'éthologie
7. un espace « approprié », c'est-à-dire un espace disposant d'un attribut de possession ou d'identification. Dans une variante récente, le territoire deviendrait la composante identitaire, voire idéelle, de n'importe quel espace.
8. une périodisation historique selon laquelle l'histoire de la géographie peut être classée en trois moments : celui du milieu, emprunt de naturalisme lamarkien ; celui de l'espace inscrit dans une logique de spatialisme cartésien à dominante géométrique ; celui du territoire, marqué par la prise en compte des effets géographiques de l'identité des individus et des sociétés.

9. espace à métrique topographique, le territoire renvoie à un mode d'utilisation, d'organisation, de gestion d'un espace par un individu, un groupe, une organisation, ce qui revient à penser territoire et réseau comme un couple, et non plus de réduire ce dernier à des supports matériels ou à une abstraction détachée de la notion de distance.

Cette dernière définition tend à pallier les limites constatées dans les précédentes. Cependant, elle prend le risque de se placer en porte-à-faux par rapport aux définitions existantes; et d'être dotée d'une capacité explicative limitée du fait de sa trop grande généralité.

D'autres définitions peuvent également être mentionnées. Considérant comme centraux les enjeux de matérialité, d'appropriation, de configuration spatiale et d'autoréférence, le territoire peut ainsi être défini comme un « agencement de ressources matérielles et symboliques capable de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu et ce collectif sur sa propre identité » (Dictionnaire de géographie Lévy et Lussault, p. 910). Dans la lignée des travaux de R. Brunet, JP Ferrier propose une autre approche selon laquelle le territoire est « toute portion humanisée de la surface terrestre » (Dictionnaire de géographie Lévy et Lussault, p. 912).

Dans une approche de type géographie sociale, C. Raffestin préfère employer le concept de territorialité, qui pour lui désigne le processus d'appropriation du territoire par les groupes sociaux. Géographiquement et théoriquement on peut le définir comme étant l'unité de l'identité par les lieux liés. Le lieu représentant la distance annulée. Le territoire induit alors des rapports sociaux spatiaux. Il a un sens matériel mais aussi idéal.

Bibliographie indicative

Développement local et aménagement du territoire

- Alvergne C., Taulelle F., 2002. *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris, PUF.
- Antheaume B. & Giraut F. (eds.), 2005. *Le territoire est mort, vive les territoires !*, Paris, IRD Ed.
- Brunet R., 2004. *Le développement des territoires. Formes, lois, aménagement*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.
- Cox K., 2002. *Political Geography: Territory, State, and Society*, Oxford, Blackwell.
- Davezies L., 2008. *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil.
- Greffe X., 2002. *Le développement local*, Ed. de l'Aube/DATAR.

Réflexions sur la notion de territoire

- Alphandery P. & Bergues M., 2004. *Territoires en questions : pratiques des lieux, usages d'un mot*, Ethnologie française XXXIV(1), 5-12.
- Debernardy M. & Debarbieux B. (eds.), 2003. *Le territoire en sciences sociales, approches interdisciplinaires*, Grenoble, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Di Meo G., 1998. *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan.
- Hussy C. (ed.), 2002. *La territorialité, une théorie à construire*, en hommage à Claude Raffestin, Cahiers Géographiques (Université de Genève) 4.
- Lussault M., 2007. *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil.
- Moine A., 2006. *Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie*, L'Espace géographique 35(2), 115-132.
- Newman D. (ed.), 1999. *Boundaries, territory and postmodernity*, London, Frank Cass.
- Raffestin C., 1980. *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC.
- Raffestin C., 1997. *Réinventer l'hospitalité*, Communications, n° 65, Paris, p.165-177.

Gouvernance des territoires

- Appadurai A., 2003. *Sovereignty without territoriality: Notes for a postnational geography*, The Anthropology of Space and Place Locating Culture, S.M. Low & D. Lawrence-Zúñiga (eds.), Oxford, Blackwell, 337-350.
- Badie B., 1995. *La fin du territoire*, Paris, Fayard.
- Brenner N., 2004. *New State Spaces, Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Elden S., 2007. *Governmentality, calculation, territory*, Environment and Planning D, Society and Space 25, 562-580.
- Estebe P., 2008. *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUF.
- Offner J.-M., 2006. *Les territoires de l'action publique locale*, Revue française de science politique 56(1), 27-47.
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (eds), 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J.
- Vanier M., 2008. *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.

Économie et territoires

- Benko G., Lipietz A., 2000. *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF.
- Bouba-Olga O., 2006. *Les nouvelles géographies du capitalisme. Comprendre et maîtriser les délocalisations*, Paris, Seuil.
- Mollard A., Sauboua E., Hirczak M. (eds), 2007. *Territoires et enjeux du développement régional*, Paris, Quae.
- Rallet A., Torre A. (eds), 2006. *Quelles proximités pour innover ?*, Paris, L'Harmattan, Collection Géographies en Liberté.
- Torre A. et al., 2006. *Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises*, Revue d'Économie Régionale et Urbaine n° 3, 415-453.
- Veltz P., 2004. *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.

► La notion de Proximité

La référence à la proximité s'est développée à outrance depuis une quinzaine d'années dans de nombreux domaines – des politiques publiques aux arguments marketing – au point d'en faire une notion banalisée et vidée de sens. Au-delà, la proximité invoquée renvoie généralement à la seule dimension spatiale, considérant la faible distance géographique comme la solution à la plupart des problèmes de développement local. De la démocratie de proximité aux services de proximité, la distance réduite est souvent brandie comme une forme de panacée.

Toutefois, la localisation des acteurs à proximité physique les uns des autres, n'est en rien une condition suffisante pour qu'ils règlent efficacement leurs problèmes, et peut même au contraire être source de conflits. À l'inverse, l'efficacité de certains réseaux ou de communautés transnationales n'est plus à démontrer, laissant penser que leurs membres partagent autre chose qu'un même espace pour assurer leur coordination. Sur la base de ces constats, l'école dite des dynamiques de proximité a élaboré depuis le début des années 1990 une grille conceptuelle qui distingue et combine proximité géographique et proximité organisée.

La proximité géographique traduit la distance kilométrique entre deux entités (individus, organisations, villes...), pondérée par le coût temporel et monétaire de son franchissement. Elle a deux propriétés essentielles. Elle est tout d'abord de type binaire : il existe naturellement d'infinies graduations (plus ou moins loin de, plus ou moins près de) mais l'examen de la proximité géographique a *in fine* pour objet de savoir si on est « loin de » ou « près de ». Elle est ensuite doublement relative. Primo, la distance géographique, qui fonde le partage entre proximité et éloignement, est relative aux moyens de transport. On pondère la distance kilométrique par le temps et/ou le coût de transport. Secundo, la proximité n'est pas qu'une donnée objective. Elle procède en dernier ressort d'un jugement porté par les individus ou les groupes sur la nature de la distance géographique qui les sépare. Le jugement consiste à traiter l'ensemble des paramètres qui influent sur la

distance pour les réduire à l'énoncé selon lequel on est près ou loin de. Cet ensemble des paramètres comprend des données objectives (kilomètres, temps, prix), mais aussi la perception que les individus en ont. Or cette perception est variable selon l'âge, le groupe social, le sexe, la profession... Toutefois, bien qu'elle soit de nature sociale (déterminée par les moyens de transport) et subjective (relevant d'un énoncé), la proximité géographique peut être, à un instant *t*, considérée comme une donnée de l'espace physique représentant une contrainte qui s'impose, en cet instant, aux agents pour développer leurs actions. Enfin, il faut considérer la proximité géographique comme pouvant, selon les cas, être temporaire ou permanente.

La proximité organisée n'est pas d'essence géographique mais relationnelle. Par proximité organisée, on entend la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres. L'organisation facilite les interactions en son sein, en tout cas, les rend *a priori* plus faciles qu'avec des unités situées à l'extérieur de l'organisation. Deux raisons majeures l'expliquent. D'une part, l'appartenance à une organisation se traduit par l'existence d'interactions entre ses membres. C'est la *logique d'appartenance* de la proximité organisée : deux membres d'une organisation sont proches l'un de l'autre parce qu'ils interagissent et que leurs interactions sont facilitées par les règles ou routines de comportement (explicites ou tacites) qu'ils suivent. D'autre part, les membres d'une organisation peuvent partager un même système de représentations, ou ensemble de croyances, et les mêmes savoirs. Ce lien social est principalement de nature tacite. C'est ce que l'on appelle la *logique de similitude* de la proximité organisée. Deux individus sont dits proches parce qu'ils « se ressemblent », c'est-à-dire partagent un même système de représentations, ce qui facilite leur capacité à interagir. **Le territoire se caractérise alors par la combinaison entre ces deux formes de proximité entre un nombre suffisamment important d'individus issus de différentes sphères d'influence (marchande, publique, consulaire, etc.).**

► L'acteur et le système

Michel Crozier – Erhard Friedberg

Michel Crozier : directeur de recherche au CNRS, ancien professeur de l'Université d'Harvard et de celle de Nanterre. À l'origine de l'Institut d'études politiques, un des fondateurs en France de la sociologie des organisations ; il en préside le Centre.

Erhard Friedberg : Autrichien. Directeur de recherche au CNRS, responsable du cycle supérieur de sociologie de l'Institut d'études politiques, directeur du Centre de sociologie des organisations créé par M. Crozier.

Ce cahier n° 2 propose une lecture du Territoire à travers les enseignements tirés des politiques de développement mises en œuvre depuis les années 1960. Il montre notamment comment la réflexion et l'action des différentes parties engagées ont permis progressivement le passage des territoires de projets où le territoire se réfère à des projets singuliers qui le découpent, à des projets de territoire où le territoire stratégique coordonne plusieurs actions ayant leur zone d'application propre. Ces deux conceptions du territoire sont dans les faits intimement liées et dialoguent en permanence. Il nous questionne ainsi sur l'articulation entre projet individuel et projet concerté, ambition personnelle et stratégie collective, acteurs dans l'organisation et organisation d'acteurs.

C'est à partir de ce constat qu'il nous est apparu intéressant de faire référence à l'ouvrage de Crozier et Friedberg sur l'acteur et le système. En effet, les auteurs décrivent comment une organisation conditionne le jeu d'acteurs au travers d'enjeux de pouvoir et de conflits et conjugue intérêts particuliers et volonté commune. L'ouvrage éclaire en cela les difficultés et contraintes rencontrées par le développement territorial depuis 50 ans. Il met notamment en perspective le défi qui se pose dorénavant aux acteurs et à leurs organisations dans des formes de collaboration qui impliquent dialogue, écoute, transparence et partage d'objectifs communs dans la construction des territoires. Il nous pousse enfin à considérer que le meilleur projet (y compris de territoire) ne saurait s'appuyer sur un homme idéal ou encore une organisation providentielle mais sur la valorisation du meilleur de chacun à travers l'identification de ce qui rassemble les hommes.

► L'organisation comme problème et son environnement

Principes généraux

Une organisation ne contraint jamais totalement un acteur. Celui-ci garde une marge de liberté et de négociation qui constitue une zone d'incertitude pour ses partenaires et l'organisation. Cette marge de liberté confère aux acteurs une marge de pouvoir sur les autres d'autant plus grande que la zone d'incertitude contrôlée est pertinente pour eux. Cette pertinence s'évalue dans sa capacité à affecter les autres dans leurs capacités de jouer et de poursuivre leurs propres stratégies.

Le comportement est l'expression d'une stratégie rationnelle qui vise à utiliser ses pouvoirs pour accroître ses gains. La rationalité qui permet à l'acteur d'échafauder ses stratégies est limitée (contingente) au sens où il est impossible à l'acteur d'appuyer ses actes sur une compréhension absolue du système dans lequel il joue (son information est limitée donc ses choix et perspectives conscientes le sont autant). Cette marge de liberté lui permet de négocier la nature de sa participation à l'organisation de telle manière que celle-ci soit payante. La mise en œuvre de telles stratégies comporte deux aspects : contraindre les autres membres pour satisfaire ses exigences (offensive) et échapper à la contrainte des autres pour protéger ses propres marges de liberté (défensive). Ces orientations stratégiques varient en fonction de la situation et des atouts propres à chaque acteur.

L'ensemble des relations de pouvoir constitue la trame de fonctionnement de l'organisation (médiation autour d'objectifs divergents). L'organisation n'est donc pas un ensemble mécaniste à rationalité unique, mais un univers de conflits et le résultat d'affrontements de rationalités contingentes (limitées). Conflits, incohérences, pesanteurs structurelles dans l'organisation sont le prix à payer pour que cette dernière existe, la condition de sa capacité à mobiliser les contributions volontaires des acteurs (ce qui est différent d'un dysfonctionnement technique).

Exemple : atelier du monopole industriel. Celui-ci traite des relations qu'entretiennent les différentes catégories de travailleurs de l'atelier : chefs d'atelier - CA (contremaîtres : ils surveillent l'atelier), les ouvriers de production - OP (faible qualification : ils travaillent sur les machines) et les ouvriers d'entretien - OE (grande qualification : ils réparent un pool de machines qui

leur sont attribuées personnellement). Les tâches ainsi que la séparation de ces tâches sont claires : pas d'échange ni de coopération entre les personnels – tout est techniquement prévu – pas de hasard dans l'organisation. Mais le contexte organisationnel est constitué à la fois des données techniques (organigramme) et des relations qui s'y jouent (stratégie des acteurs).

Trois relations peuvent être mises en relief :

- Relation 1 / CA-OP : faible et peu valorisée ; pas d'engagement affectif dans la relation au chef.
- Relation 2 / OP-OE : tension et conflits ; engagement affectif caractérisé par l'hostilité. Les OE considèrent les OP comme des subordonnés, des gens négligents, hermétiques à la technique, feignants. Tensions non personnelles mais de groupe à groupe. L'OP entretient de bonnes relations avec l'OE spécifiquement chargé de sa machine.
- Relation 3 / OE-CA : ouvertement hostile et conflictuelle ; les OE critiquent les compétences des CA ; l'agressivité à l'égard des CA est pour l'OE facteur de satisfaction ; la résignation à l'égard des OE est pour les CA facteur de satisfaction.

L'OE est le vrai chef de l'atelier : sa situation est favorable bien qu'illégitime du point de vue de l'organigramme ; son agressivité à l'égard des CA lui permet de conserver son monopole sur l'atelier. Le CA est démuné dans l'exercice de son autorité légitime et la résignation constitution pour lui la meilleure solution rationnelle (sinon il doit partir). L'OP est dépendant de l'OE très représenté syndicalement et de son bon vouloir. L'OP souhaite garder de bonnes relations officiellement pour empêcher les OE d'abuser de leur domination. L'exemple du monopole industriel montre un construit organisationnel fondé sur des relations de pouvoir et non sur l'organigramme. Le pouvoir des OE détermine la fréquence et la durée des arrêts des machines donc l'ampleur des inconvénients que ces arrêts comportent pour les OP.

Le pouvoir comme fondement de l'action organisée

Le pouvoir est la possibilité pour un individu ou un groupe d'agir sur d'autres individus ou d'autres groupes. Agir sur autrui, c'est entrer en relation avec lui. Le pouvoir est donc une relation, qui plus est d'échange et de négociation. C'est une relation instrumentale car le pouvoir ne se conçoit que dans la perspective d'un but qui motive l'engagement. C'est une relation transitive :

le pouvoir de A sur B et le pouvoir de B sur C n'implique pas l'existence d'un pouvoir de A sur C. C'est une relation réciproque et déséquilibrée : si B ne peut plus marchander sa volonté de faire ce que A lui demande alors B n'existe plus comme co-acteur autonome (il devient une chose) ; si $A = B$, il n'y a aucun échange possible. Le pouvoir réside dans la marge de liberté dont disposent les acteurs (pouvoir de refuser ce qui est demandé). Le pouvoir d'un individu ou d'un groupe est fonction de la zone d'incertitude que l'imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler : cette zone concentre les ressources et atouts mobilisables des acteurs et dont l'intérêt est pertinent face aux intérêts des autres acteurs engagés.

Organisation et pouvoir

Les acteurs ne peuvent atteindre leurs objectifs propres que grâce à l'exercice de relations de pouvoir, mais ce pouvoir des uns sur les autres ne peut s'exercer qu'à travers la poursuite d'objectifs collectifs dont les contraintes conditionnent les négociations. Les structures et les règles de l'organisation définissent parallèlement des zones d'incertitude organisationnelle pour ces mêmes acteurs. Plus la zone contrôlée est cruciale pour la poursuite des engagements et objectifs de l'organisation, plus celui qui la contrôle dispose de pouvoir. Plus la zone couvre des enjeux pertinents pour les partenaires, plus ceux-ci se mobilisent.

Trois types de pouvoir peuvent être mis en relief dans les organisations : 1) pouvoir d'expertise (compétence difficilement remplaçable) ; 2) pouvoir de maîtrise de l'environnement (maîtrise des incertitudes qui naissent de l'interaction avec des systèmes externes) ; 3) pouvoir de maîtrise de la communication (flux et destinataires) ; 4) Pouvoir d'utilisation des règles organisationnelles (pouvoir de contrer les trois autres formes de pouvoir). L'exercice de ce pouvoir constitue un jeu utilisé par les hommes pour régler leurs coopérations. Celui-ci concilie à la fois liberté et contrainte : en acceptant des contraintes, on travaille en faveur de l'avancement de ses intérêts. Ce jeu de coopération produit le résultat commun recherché par l'organisation en s'appuyant sur la règle d'un échange autour d'un point d'équilibre.

Exemple du monopole industriel : Les pannes sont l'atout majeur de la stratégie des OE mais trop de pannes risquent d'immobiliser la production. Dilemme : comment faire entretenir les machines pour qu'à la fois elles

marchent suffisamment pour garantir la production tout en continuant de poser des problèmes suffisants pour que l'entretien reste une zone d'incertitude cruciale ? Il s'agit d'un jeu à trois acteurs à somme nulle : ce que l'on gagne, l'autre le perd. Ils adoptent des stratégies qui obligent à un comportement favorable aux objectifs de l'ensemble et qui contribuent au maintien du jeu ; ils doivent tirer leur épingle du jeu.

► De l'organisation au système

L'organisation et son environnement

Les principes inhérents à un système d'action interne s'observent entre une organisation et son environnement économique, culturel et social. Le rapport à l'environnement est un processus de pouvoir et d'échange ; la frontière en est le lieu de transaction. Les contraintes environnementales limitent l'autonomie du phénomène organisationnel.

L'organisation est un cas particulier dans les systèmes humains

Trois idées peuvent être retenues dans le sens de l'identification d'un nouvel objet, le système d'action concret : il existe une possibilité de logique causale différente de la logique classique employée dans l'analyse des activités humaines ; la logique systémique est différente d'une logique abstraite car elle se développe à travers la connaissance des relations et actions ; tout changement passe par la transformation des systèmes.

Exemple : le système politico-administratif français

a) Le contexte

Le département est une structure mixte : une filière administrative ou bureaucratique (préfecture) et une filière politique ou de notables (conseil général) avec des ramifications jusqu'à l'échelon local des communes. Dans ce système viennent s'ajouter d'autres pouvoirs : services administratifs, municipalités, associations, chambres de commerce, des métiers, syndicats d'employeurs, etc.. Même s'il s'agit d'un système a posteriori, ce constat est peu évident car les mesures de coordination sont peu efficaces. Cependant, on se trouve bien face à un jeu d'acteurs interdépendants réunis par un jeu de non-communication. En réalité, les maires et les préfets entretiennent sous des relations apparemment hostiles des complicités d'intérêt : le préfet suggère et le maire fait. C'est ce couple qui facilite la prise de décisions. La négociation s'opère à travers l'intervention d'instances d'une nature

différente. Les conflits et non-coopérations dans le règlement des affaires avec des échelons supérieurs jouent le rôle du coordinateur extérieur crucial. Le système se caractérise ainsi par des interdépendances horizontales et des cloisonnements verticaux (au sein des filières).

b) le modèle des relations de pouvoir

L'action ne repose pas sur la récolte des fruits de la hiérarchie. Le maire est l'instance de coordination municipale unique pour l'intérêt général (peu de compromis spontanés entre services). Son pouvoir est limité : ressources financières faibles et expertise technique limitée. Il est donc doublement dépendant à l'égard des techniciens de l'administration dans l'objectif d'avoir « un bon budget ou un bon dossier ». Les fonctionnaires ont une action non arbitraire et dépendante des maires : en les conseillant et en défendant les intérêts locaux face à l'administration, ils assoient leur autorité (équilibre à trouver). Les différences de couleur politique ne bloquent aucunement le système : elles ne font qu'en transformer le produit. Ce processus de pouvoirs croisés, en zigzag, opère une régulation entre filière électorale et filière bureaucratique (appel systématique à l'expert de l'autre groupe). Le cumul des mandats joue un rôle d'accélérateur de ce processus en supprimant les intermédiaires.

Éléments de conclusion possible de l'analyse

Une moindre communication au sein des filières permet à chacun de marchander son influence réciproque. La conséquence dans la circulation de l'information par rapport à la dictée des solutions par les tiers experts est double : ceux qui détiennent l'information vivante n'accèdent pas à la décision ; ceux qui décident ont une information appauvrie et transformée. Derrière les conflits et les alliances existe un système de relation concret dont les régulations s'imposent à tous. Le degré de formalisation et de structuration de la conscience des participants est variable selon 1) le souhait d'engagement de responsabilité ; 2) le souhait que conscience et responsabilité propre soient mises en œuvre autour de buts clairs ; le degré de conscience des acteurs est élevé face aux jeux auxquels ils participent. Du fait du croisement des influences, le système fonctionne sur une régulation par l'exception. La mise en évidence du système montre l'inutilité des réformes organisationnelles qui ne font que l'alourdir. Les organisations se placent au bout d'un continuum de systèmes d'action concret.

Le système d'action concret se définit donc comme « l'ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux ».

► Décisions et changements

Un constat : « l'homme est le prisonnier des moyens organisationnels qu'il doit employer pour agir et ces moyens ont une force d'inertie considérable et lui échappent d'autant plus qu'il ne les comprend ni ne les respecte ». Les décisions doivent prendre en compte des rationalités contingentes des acteurs et leurs perspectives. Il faut pour cela développer des stratégies de négociation ouverte pour favoriser un raisonnement constructif sur le plan collectif. C'est la négociation qui permet ce changement de rationalité. Ce changement peut s'appuyer sur des outils techniques comme le fait de mieux rassembler et utiliser l'information, ainsi que celui d'un meilleur calcul des alternatives.

Cependant, plus l'outil technique est efficace, plus il faut que les partenaires développent de nouvelles relations, d'où le changement dans le système car les problèmes sont toujours en avance sur la capacité des hommes à les résoudre. Le changement en organisation alimente parallèlement la nécessité d'un apprentissage collectif en système de nouvelles pratiques. Il constitue un processus volontariste et non déterministe et s'avère nécessaire quand on passe le point d'équilibre qui sépare régulation du système et éclatement de ce même système. Tout changement est confronté à une résistance : celui-ci n'est pas une fin en soi et il s'agit de montrer que les gens peuvent trouver leur intérêt dans les jeux qu'on leur propose : favoriser la découverte et l'acquisition de nouvelles capacités dans le changement, faire du changement un apprentissage collectif. Il s'agira également de se méfier des changements qui, comme tout construit d'action collective novateur, deviennent eux-mêmes un obstacle aux apprentissages futurs et au changement. Le changement dépend de la capacité des acteurs à mettre en évidence les alternatives et à en faire la promotion. Il n'y a pas de société idéale : c'est l'homme concret qui prend la responsabilité du changement de sa place et dans son contexte.

► Le territoire : comment observer un système complexe ?

Alexandre Moine

Alexandre Moine, professeur de Géographie à l'Université de Franche-Comté, est directeur du Centre d'Étude et de Recherche sur le Sport et l'Observation des Territoires (CERSOT), composante du laboratoire ThéMA UMR 6049 CNRS. Il est par ailleurs directeur scientifique adjoint du Festival International de Géographie de Saint Dié des Vosges (2007). Son ouvrage « Le territoire : comment observer un système complexe ? » a été édité en 2007.

Le territoire est un concept boîte noire, trop souvent employé par les sciences sociales et les politiques dans des approches réductrices du savoir. Alexandre Moine nous explique dans cet ouvrage comment l'approche systémique permet d'appréhender la complexité de la réalité. À travers les cadres de la recherche théorique, de l'enseignement géographique et de la recherche appliquée, l'auteur propose une intelligibilité du concept de territoire articulée autour de l'identification de ses règles de fonctionnement et d'organisation afin d'en faciliter l'observation et d'orienter l'action : le système. Le territoire intègre plusieurs dimensions (espace physique, lieu et espace géographique). Son évolution sous l'influence des jeux systémiques d'acteurs fonde alors sa complexité même.

La géographie est la science qui permet de découvrir les lois de l'organisation de l'espace produite par l'action des hommes. L'interaction des différents objets de l'espace crée de multiples formes d'organisation spatiale. La géographie est un mécanisme récursif liant l'espace naturel (la nature), les acteurs (la société) et l'espace géographique (l'organisation de l'espace), donnant à voir la complexité du territoire sous l'angle dynamique : qui fait quoi, quand, comment, pourquoi et où ?

► Le Territoire : objet complexe à la lumière de l'analyse systémique

L'approche systémique pour représenter la complexité du territoire

La complexité du territoire s'appréhende dans un contexte de hausse des échanges et des flux qui impactent fortement les modes de gestion et

d'administration développés par les acteurs en matière d'aménagement. Elle met en relief l'interdépendance des phénomènes avec leur environnement et réinterroge la question de l'origine des événements, de leur causalité et de leur relative autonomie. Le système complexe doit être considéré comme une entité vivante auto-organisée agissant par boucle, c'est-à-dire dont les effets et manifestations agissent sur ses causes initiales (autorégulation par rétroaction) jusqu'à produire les états initiaux de ses propres modalités d'existence (autocréation par récursion). Aussi un système est-il complexe quand il ne peut s'expliquer par le seul comportement de ses éléments. Plus avant, A. Moine propose sa définition du système comme étant « la formulation intelligible de la complexité par élévation de la capacité cognitive ».

L'auteur identifie quatre complexités en géographie : la complexité structurale (du fait d'un grand nombre de composants interagissant), une complexité d'échelle et de niveaux (du fait d'un aller-retour entre visions holistiques et réductionnistes, elles-mêmes fonction des projets d'étude et donc des angles d'analyse), une complexité de niveau d'organisation (du fait d'un panel large de comportements possibles des individus en fonction de leurs positions à différentes places du système, seuls ou en groupe), et une complexité due à l'imprévisibilité du système (du fait de décisions en cascade nécessitant des réajustements constants).

L'approche systémique constitue une démarche à la fois théorique, méthodologique et pratique d'observation du complexe à travers ses frontières, ses relations internes et externes, la structure de ses lois, ses propriétés émergentes. L'analyse systémique des territoires requiert de limiter l'approche globale en identifiant les frontières du système étudié ainsi que celles de ses sous-systèmes pertinents pour la problématique retenue.

Trois entrées pour comprendre le concept de territoire

Le territoire est tout d'abord une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire et de leur singularité. Le territoire doit être ici compris comme un espace social, vécu, aménagé et perçu : il est à ce titre « territoire de vies ». Il s'est progressivement détaché des mécanismes institutionnels de gestion (champ d'application du pouvoir) et d'administration (décentralisation et intercommunalité).

Il constitue ensuite un espace abstrait régi par des représentations : il s'agit d'une construction idéologique et historique autour du social, du politique et

du psychologique. Nous vivons le territoire et nous l'influencions autant qu'il nous influence. Il fonde par là même le sentiment d'appartenance, la possibilité de vivre ensemble en devenant territoire de projet.

Il est enfin le fruit d'interrelations multiples entre acteurs faisant « territoire » (l'État, les collectivités locales et territoriales, la société civile et ses différents groupes ; les intercommunalités et les entreprises). Il s'organise en système d'acteurs en tension, interagissant en fonction de règles et codes limitant mutuellement l'action des uns et des autres et produisant ainsi une stabilité spécifique.

Trois grilles de lecture du système territoire

Les trois entrées précédemment décrites permettent d'identifier trois sous-systèmes du territoire en interrelation. Tout d'abord un espace géographique approprié et aménagé qui s'articule autour de trois dimensions : le géosystème ou milieu géographique, l'espace anthropique (réseaux, constructions...) et l'espace social et politique (relations sociales). Il constitue « l'étendue terrestre utilisée et aménagée par la société en vue de sa reproduction ». Ensuite, un système de représentations à la croisée de filtres individuel, sociétal et idéologique forgeant la connaissance et la conception par les acteurs du monde qui les entoure. Enfin, des acteurs interagissant permettent de comprendre des mécanismes de régulation dont résultent à la fois une stabilité et une dynamique au sein du territoire.

Le territoire : espace « agi » produit par le système d'acteurs autour de la gouvernance

Le territoire ne se crée pas : il se transforme en intégrant des propriétés nouvelles dans son identité, en subissant des influences dans le temps. Il est dans ce sens agi : le jeu spatialisé des acteurs (habiter, échanger, exploiter, s'approprier) – l'acteur pouvant être redéfini comme le médiateur entre les différents lieux d'un territoire – et les choix qui découlent de leurs interactions permettent de comprendre l'organisation de l'espace géographique. Il est donc somme d'actions dans un champ de relations sociales convergentes et légitimées qui peuvent être dénommées gouvernance.

On doit considérer pour aborder cette complexité l'enchevêtrement potentiel des différents niveaux de gestion, local, national, européen, associant la société civile dans une logique de projet : cette gouvernance implique des logiques de participation, de négociation et de coordination.

L'auteur redéfinit alors le territoire comme **un système complexe, dont la dynamique résulte de boucles de rétroaction qui lient un ensemble d'acteurs et l'espace géographique qu'ils utilisent, aménagent et gèrent**. Trois dimensions doivent être considérées dans le contexte de cette approche : une dimension temporelle articulant les informations du passé, les scénarii prospectifs et la durée qui nuance la notion d'influence, une dimension spatiale combinant différentes échelles allant du local (acteurs-projets) au global (environnement) rétroagissant sur le local, et enfin une dimension organisationnelle s'attachant à la répartition politique et complexe des fonctions de la société (alliances, choix).

► Comprendre la complexité du territoire

La géographie consiste pour l'auteur à comprendre « les problèmes globaux et fondamentaux pour y inscrire les connaissances partielles et locales ». La compréhension du territoire implique la connaissance de soi et de son propre environnement. En s'attachant à la relation entre l'individu et son milieu à travers sa place dans le monde et le sens de sa vie, l'analyse systémique propose une compréhension du territoire à partir de quatre axes de recherche.

La systémogénèse du territoire

Il s'agit pour cela d'explorer de front ses trois dimensions : spatiale, temporelle et organisationnelle. La relation entre les acteurs doit être considérée sur le long terme pour caractériser les évolutions. La systémogénèse fait état non pas d'un phénomène de création des territoires, mais bien d'une lente constitution de ceux-ci par réajustements au sein de boucles rétroactives, leur organisation se définissant dans ce sens comme une suite de « désorganisations rattrapées issues de bruits récupérés comme erreurs et réintégrés comme événements du territoire ». L'évolution du territoire s'effectue ainsi par adaptation aux influences endogènes et exogènes – les historiens repèrent bien les faits mais tous n'expliquent pas le territoire ; les économistes se concentrent sur le jeu des agents en refoulant les incidences territoriales ; les géographes quant à eux se positionnent à un carrefour disciplinaire et appréhendent plus justement les « bifurcations » qui affectent le système territorial : d'une part à travers une démarche à la fois synchronique (en identifiant des structures événementielles identiques en différents lieux) et diachronique (en identifiant les différents

effets d'un même système dans le temps), d'autre part en rendant compte de phénomènes continus et discontinus se superposant et s'influençant (la continuité fonctionnelle ne signifiant pas automatiquement homogénéité des acteurs au sein du territoire), et enfin en rendant compte des réorganisations des structures spatiales du territoire à des dates clés montrant l'influence des acteurs, de l'évolution politique et historique de l'espace.

Analyse dynamique du territoire

Il s'agit de représenter les dynamiques actuelles en identifiant les phénomènes structurels (répartition des entreprises, des services, de la population, des réseaux...) et les phénomènes dynamiques (concentration de la main-d'œuvre – MO – et des entreprises sur des axes de passage, la proximité de la MO et son âge par rapport à la distance lieu de travail-domiciliation, la reproduction de ses générations, les lieux de production, la localisation et le volume des flux des matières premières dans le processus de production-assemblage-commercialisation, flux fonctionnels de formation et de production...).

L'histoire comme phénomène structurant du territoire

Il s'agit de comprendre l'organisation du territoire dans sa structuration progressive autour d'une activité et plus particulièrement d'identifier le complexe qui naît de la combinaison des changements socioéconomiques et de la structure démographique (homogénéité sociale, densité...). Celle-ci permet une lecture croisée à la fois fonctionnelle et chronologique par l'analyse de la localisation des entreprises, des populations et des flux d'une part, des comportements de collaboration - concurrence entre le territoire et son environnement d'autre part.

Analyse du système stratégique des acteurs

Il s'agit d'identifier les acteurs, leurs choix, les bifurcations qui font évoluer le territoire et d'appréhender le développement des innovations face aux concurrences pour analyser l'impact des stratégies d'individualisme économique, le recours aux situations de blocus pour ré-envisager l'espace comme élément moteur du développement des territoires. Le système d'acteurs guide l'organisation de l'espace géographique par ses choix. Comprendre dans ce contexte l'organisation territoriale revient à retracer conjointement l'évolution des relations entre acteurs ainsi que celle de l'organisation spatiale.

► Développer un outil d'observation spécifique en environnement complexe

La compréhension du territoire comme objet complexe nécessite une observation reposant sur des outils et des pré-requis rigoureux. Pour A. Moine, l'activité humaine structure les territoires. Leur évolution repose sur la boucle de rétroaction de l'aménagement, fondant l'observation des éléments du système « territoire » liés à l'objet des différentes d'activités. Des phénomènes d'individualisation territoriale mettent en scène des pratiques d'appropriation par des microgroupes qui prennent la forme de rapports de pouvoir et de concurrence.

Les outils d'observation constituent alors des outils stratégiques pour envisager l'aménagement même du territoire. Son observation consiste à confronter l'offre de services à la consommation mesurable ainsi qu'à la demande sociale. Difficile à mettre en œuvre, elle s'appuie souvent sur des données réduites à des dimensions graphiques peu propices à la perception des différents niveaux d'échelle ; le temps peine à être pris en compte pour mesurer l'évolution des phénomènes. Les outils doivent permettre de travailler par mesure d'impact, de fabriquer des indicateurs complexes rendant compte des liens interphénoménaux, de multiplier les sources de renseignement (équipements, sites, individus, associations...), d'éclairer les études à partir de la nature des sites ou équipements et de leurs modalités de fonctionnement pour répondre à la nécessité de faire correspondre implantations et aires de chalandise.

L'observatoire se montre dans ce contexte un outil pertinent pour favoriser l'émergence d'un langage restituant la complexité géométrique, topologique et relationnelle des territoires. Également appelé Système d'Information Territoriale (SIT), il est développé dans un objectif d'amélioration de la gouvernance à travers les étapes de diagnostic, de prospective, de simulation et de gestion en intégrant autant de représentations du territoire qu'il y a d'acteurs engagés. Conçu pour identifier la dépendance entre le local et le global, il prend en compte l'histoire des entités, leur évolution ainsi que le contexte territorial des équipements. Cet outil répond à plusieurs enjeux méthodologiques : prendre en compte les dynamiques temporelles de différentes données liées, changer à volonté d'échelle d'observation si nécessaire, et rendre lisible la modification des données dans le temps et

l'espace. Les préoccupations des acteurs partenaires de l'observatoire évoluent ainsi dans ce sens : gérer des données spatialisées en localisant l'information, traiter l'analyse de données spatialisées en représentant les interactions entre phénomènes, en matérialisant les aires de chalandise des équipements, en identifiant les espaces sous-équipés ou en vérifiant que l'offre est satisfaisante dans le cas contraire, diffuser et valoriser l'information pour créer une référence commune et favoriser l'échange entre les partenaires. La production et la consommation de données nécessitent l'adhésion des partenaires à une charte fixant les droits et devoirs de chacun.

La mise en place d'un observatoire repose sur cinq étapes spécifiques : le recensement des acteurs du système, l'identification des besoins des commanditaires en matière d'observation, la mise en place d'un modèle conceptuel de données pour répondre aux attentes de mise en relation des données, la création des requêtes utilisateurs et le partage de l'observatoire, et l'observation du territoire comme production d'un référentiel commun à l'ensemble des partenaires. Plusieurs précautions doivent être prises dans cette démarche : limiter la désagrégation du système en éléments constitutants dans l'approche descendante, définir pour cela le bon niveau hiérarchique d'identification des relations, identifier les boucles de rétroaction et formaliser l'ensemble des relations entre sous-systèmes thématiques.

L'auteur conclue l'ouvrage sur le thème de la gouvernance. Le contexte mondial fait état d'un accroissement de l'espace économique et parallèlement d'une réduction de l'espace des relations sociales. En partageant des objectifs à atteindre autour de la production de connaissance, les acteurs s'imposent une cohérence dans leurs choix politiques et un référentiel partagé pour évaluer la performance globale des actions conjointes. L'approche systémique permet ainsi de retenir la partie stratégiquement utile de la réalité du territoire – intrinsèquement inatteignable dans sa globalité – grâce à la détermination de frontières sous-systémiques pertinentes au regard des problématiques retenues.

► Introduction à la pensée complexe

Edgar Morin (2005)

Directeur émérite au CNRS, Edgar Morin est docteur honoris causa de plusieurs universités à travers le monde. Son travail exerce une forte influence sur la réflexion contemporaine. « La Méthode » (6 volumes au total), son œuvre majeure, affronte la difficulté de penser la complexité du réel. L'ouvrage « Introduction à la pensée complexe » en rappelle de manière synthétique les principales notions.

► Du paradigme de « simplification » à celui de « complexité »

La science se caractérise par une hausse croissante et semble-t-il sans fin des connaissances dans des domaines divers : biologie, physique, psychologie, sociologie... Cependant, ces connaissances s'organisent en idées et théories (systèmes d'idées) simplificatrices qui mutilent en retour ces mêmes connaissances en opérant des sélections ou des rejets de données significatives à travers des opérations de disjonction, de hiérarchisation et de centralisation de ces mêmes données. Cette organisation logique de la pensée, ou paradigme de simplification, rend l'appréhension de la complexité du réel impossible.

La disjonction de la connaissance scientifique en champs étanches – biologie, physique, sciences de l'homme – empêche toute réflexion des sciences sur elles-mêmes et entraîne la réduction du complexe au simple en prônant un idéal scientifique tourné vers la découverte d'un ordre parfait qui organiserait une machine perpétuelle constituée d'éléments et de systèmes. La simplification, c'est à la fois l'incapacité de concevoir l'unité dans la diversité et inversement, la propension à isoler les objets de leur environnement et enfin pousser les « réalités clés » entre les failles des disciplines.

La complexité se définit comme « des éléments hétérogènes tissés ensemble » et pose le paradoxe de l'un et du multiple. Mais elle doit être également considérée comme un tissu d'événements, d'interactions, de rétroactions, de déterminations, d'aléas, c'est-à-dire de phénomènes structurés par la combinaison d'ordre et de d'incertitude. Il n'y a pas de loi unique réglant un ordre impeccable : on découvre des processus de dégradation et de désordre

associés à des processus d'organisation producteurs d'autonomie. L'autonomie humaine est complexe dans la mesure où elle dépend de conditions culturelles et sociales : pour se singulariser, l'homme a besoin d'un langage et d'une connaissance pour accéder à cette dernière, et que celle-ci soit suffisamment large pour y faire des choix, sélectionner des idées et enfin réfléchir par lui-même.

Quels instruments nous permettent d'appréhender la complexité ? Tout d'abord la raison comme volonté d'avoir une vision cohérente des phénomènes et de l'univers, de la réalité ; ensuite la rationalité comme dialogue des structures logiques de notre esprit appliquées au monde avec le monde réel. Un danger réside néanmoins dans le glissement de la rationalité vers des processus de rationalisation, c'est-à-dire dans la volonté d'enfermer la réalité dans un système cohérent en écartant de nos esprits tout ce qui contredit notre logique première. Pour éviter ce piège, nous avons besoin de macro-concepts, c'est-à-dire besoin de penser la réalité par constellation de concepts solidaires (cœur d'une réalité) pour s'affranchir de la frontière des idées cartésiennes finies et caractérisées par la clarté et la distinction. Les macro-concepts nécessitent de maintenir le flou ainsi que l'interférence de ces frontières cognitives. La Méthode demande de substituer au principe de disjonction-réduction des savoirs un paradigme de distinction-conjonction pour échapper à l'unité abstraite du haut (holisme) et du bas (réductionnisme) et répondre à l'enjeu d'une pensée complexe destinée à « civiliser » la connaissance.

► **Construire une théorie de la complexité propice à la connaissance de l'homme**

Pour construire sa théorie de la complexité, l'auteur articule plusieurs démarches scientifiques : les théories systémiques et de la communication d'une part, complétées par la cybernétique.

En premier lieu, la théorie systémique fournit un triple apport dans l'approche de la complexité : le tout ne se réduit pas à la somme des parties, le système est une notion fantôme et non réelle ou formelle, la systémie permet l'appréhension transdisciplinaire de la réalité. La complexité invite à considérer des systèmes ouverts, c'est-à-dire disposant d'une source extérieure non seulement énergétique et matérielle, mais également organisationnelle

et informationnelle (systèmes vivants). L'organisation du vivant est faite non d'équilibres, mais de déséquilibres rattrapés : « la réalité complexe est dès lors autant dans le lien que dans la distinction entre le système ouvert et son environnement ».

Ensuite, la théorie de la communication, à travers les liens qu'elle établit entre information (au sens de la transmission d'un message), mémoire, organisation et programme, apporte son éclairage sur le nouveau paradigme en construction. Plusieurs phénomènes à l'œuvre doivent être distingués : l'accroissement du désordre au sein du système ou entropie, l'accroissement de l'entropie de manière inverse à celui de l'information, l'équivalence entre information et entropie négative (ou néguentropie). Ainsi, la néguentropie comme développement de l'organisation et du complexe fonde un lien étroit entre information et organisation. L'organisation du vivant se traduit par la complémentarité d'éléments antagonistes, répulsifs et contradictoires. C'est l'aptitude temporaire de l'entropie à créer de la néguentropie, à produire de manière simultanée harmonie et dysharmonie, c'est-à-dire finalement de l'auto-organisation.

Enfin l'approche cybernétique met en évidence qu'à la différence de la machine artificielle (simplement organisée) moins fiable que chacun de ses éléments pris séparément, la machine vivante (auto-organisatrice) est plus fiable que chacun de ses constituants et maintient sa structure par le renouvellement intégral de l'ensemble de ses éléments au fur et à mesure de leur dégradation. C'est l'origine du lien entre entropie et néguentropie. Cette auto-organisation se distingue de son environnement tout en veillant à ce qu'elle renforce ses liens avec lui à travers ouverture et échanges : on le dit alors auto-éco-organisateur.

La convergence de ces approches favorise alors l'émergence du principe d'autonomie des systèmes vivants et complexes. La relation entre le système et son environnement ouvre la science au sujet dès lors qu'autonomie, individualité, incertitude et ambiguïté se considèrent comme les qualités émergentes de l'objet. « Il n'y a d'objet que par rapport à un sujet (qui observe, isole, définit, pense) et il n'y a de sujet que par rapport à un environnement objectif - constitué d'objets (qui lui permet de se reconnaître, se définir, se penser, exister) ». Le système induit un sujet réfléchissant (moi-même) qui pense la relation sujet-objet. En retour, pour trouver son origine, le sujet réfléchissant découvre la société, son histoire dans l'évolution de l'humanité

et l'homme auto-éco-organisateur. Ainsi, « le monde est à l'intérieur de notre esprit, lequel est à l'intérieur du monde ».

Un système formalisé recèle toujours une proposition indécidable d'où l'incertitude des systèmes (théorème de Gödel). Chaque proposition de cette nature peut être démontrée en revanche dans un métasystème, d'où l'incertitude des systèmes liée à leur ouverture. Les progrès de la connaissance reposent dans ce sens sur la rupture des systèmes cognitifs clos incapables de tout dépassement malgré leur cohérence interne. L'évolution, comme dépassement d'un système et constitution d'un métasystème, est une notion commune aux idées scientifiques et aux systèmes auto-éco-organiseurs. La théorie de la complexité permet sur cette base le passage du physique au biologique, du biologique à l'anthropologique, d'où une Méthode capable d'ouverture (aux anciennes méthodes) et spécifique (décrivant des unités complexes) réhabilitant l'unité de la science. Il s'agit pour cela que la Méthode réintègre dans le raisonnement scientifique l'aléa, le monde, l'environnement, l'être auto-organisé, la créativité, l'événement et l'individuel pour sortir du compromis cognitif de « la bande moyenne ou tapis volant », c'est-à-dire d'une connaissance flottant entre le macro et le micro.

La Méthode propose un revirement paradigmatique, soit un changement radical de clé de voûte dans le système de pensée scientifique à l'œuvre. La complexité bouleverse à travers cette « nouvelle science », l'ontologie classique (fondée sur des entités closes), mais également la méthodologie (réductionniste et fondée sur l'analyse d'unités non décomposables comme base de toute computation), la logique (homéostatique destinée à maintenir l'équilibre par l'expulsion de la contradiction et de l'errance) et enfin l'épistémologie (dans son rôle de simple vérificateur) : à n'en pas douter, la complexité affecte par conséquent la pratique, la société, et la politique.

► **Trois principes pour penser le paradigme de complexité**

Tout d'abord le principe dialogique selon lequel l'organisation se nourrit toujours de deux logiques complémentaires et antagonistes. Sur le plan anthroposocial, nous sommes le fruit d'une unidualité inné/acquis. Sur le plan biologique, la computation cellulaire puise dans la génothèque (ensemble des messages codés porteurs d'informations génétiques ou capital génétique) les instructions nécessaires aux programmes et stratégies de l'organisation cellulaire, lesquels déclenchent actions, opérations,

transformations, productions et performances, qui à la fois organisent la régénération et régénèrent l'organisation (génos). Cette logique de générativité vivante prend corps au sein d'une seconde, soit une existence phénoménale *hic et nunc* dans un environnement (phénom). Cet environnement est à la fois la sphère d'autonomie organisationnelle de l'être vivant et celle de l'émergence du sujet et de l'existence individuelle (ego). L'organisation vivante s'inscrit alors dans une unité géno-phénoménale : on l'a dit alors auto - (géno - phéno - ego) éco - organisatrice et computationnelle/informationnelle/ communicationnelle. Ici, la dialogique permet de maintenir la dualité au sein de l'unité.

Le second principe est celui de récursivité organisationnelle. L'inséparabilité du génos et du phéno en raison de leurs interactions et de leur interdépendance nous renvoie à une autre dimension de la complexité comme totalité dynamique, dont les états ou effets finaux produisent les états initiaux ou les causes initiales. Une organisation récursive produit donc les éléments et effets nécessaires à sa propre régénération : elle est organisatrice-de-soi à travers une boucle géno - phéno - organisatrice. On l'a dit alors auto - (géno - phéno - ego) éco - re-organisatrice. La récursivité permet de rompre avec l'idée de causalité linéaire et d'opposition produit - producteur.

Le troisième et dernier principe est celui de l'hologramme : chaque point de l'image contient la totalité de l'information de l'objet. La partie est dans le tout et le tout est dans la partie. Ce principe est vrai en biologie : chaque cellule contient la totalité de l'information génétique de l'entité vivante. Il l'est également du point de vue plus complexe encore des relations anthroposociales : chaque individu contient la totalité des informations sociales fondamentales à sa survie et à sa reproduction en dépit de la division du travail et de la parcellisation de nos vies et ce même si « nul n'est censé ignorer la loi ». On peut enrichir la connaissance des parties par le tout et inversement, dans un même mouvement récursif et dialogique. Le tout est dans la partie qui est dans le tout. Pourtant, l'observateur est possédé par une culture particulière, partielle : il fait partie de la chose observée. Aussi la pensée complexe requiert-elle dans ces conditions d'adopter des méta - points de vue sur notre société, le métasystème restant quant à lui inatteignable (aucun système ne pouvant s'auto-expliquer et s'auto-prouver totalement lui-même), méta - points de vue qui ne sont possibles que par intégration de l'observateur - concepteur dans la chose observée - conçue.

► Conclusion : la complexité et l'action

L'action est une décision, un pari sur l'avenir. Elle est également stratégie, c'est-à-dire qu'elle envisage plusieurs scénarios selon les informations qui lui parviennent et selon les aléas qui perturbent cette même action. La stratégie utilise le hasard car il peut constituer une chance à saisir. Mais l'action peut dériver, bifurquer et produire des écarts irrémédiables. Du point de vue d'une certaine écologie de l'action, il est nécessaire de considérer que toute action échappe à nos intentions de départ dès lors qu'elle commence à interagir avec l'environnement dans lequel elle se déroule : dans ce cadre, agir consiste à corriger l'action elle-même, c'est-à-dire à adopter des stratégies. La stratégie n'est pas le programme, mais une partie de notre conduite est programmée : elle permet de se concentrer sur l'aléa qui lui, demande un effort pour développer des stratégies. L'action et les stratégies constituent le domaine clé de la complexité. Deux types de machines viennent ici éclairer le propos : la machine triviale, dont les entrées - inputs - équivalent aux sorties - outputs, fait preuve de comportements prévisibles ; en revanche, la machine non triviale, transformatrice d'inputs, produit de l'inattendu, à l'instar des sociétés traversées par des crises sociales, politiques, économiques, caractérisées par un accroissement de l'incertitude et qui, en devenant un désordre menaçant, requiert l'abandon des programmes au profit du développement des stratégies. La complexité nous rend prudents face aux déterminismes : elle nous renseigne sur l'impossibilité de programmer la découverte, la connaissance et ainsi l'action.

Les connaissances simples ne permettent pas d'identifier les propriétés de l'ensemble : « le tout est plus que la somme des parties ». Mais le tout inhibe les parties tant et si bien que « le tout est également moins que les parties » : en réalité, « le tout est à la fois plus et moins que les parties ». Une entreprise, en organisant la production d'objets et de services, s'auto-organise, s'auto-entretient, s'auto-répare et s'auto-développe en développant sa production. On retrouve la complexité du producteur qui est à la fois son propre produit. Trois causalités progressives doivent être envisagées dans ce cadre. La causalité linéaire où la cause produit les effets (l'organisation permet de produire des objets) ; la causalité circulaire rétroactive orchestrant un processus de régulation (la vente ou la mévente d'objets rétroagit pour stimuler ou faire régresser une production d'objets) ; la causalité récursive enfin où l'entreprise produit des objets parce que la vente d'objets lui en

donne les moyens. Penser la complexité, c'est reconnaître l'interdépendance de l'individu, de la société, de l'espèce, de l'entreprise, c'est-à-dire de ses programmes de production, de son marché et des relations humaines qui y sont à l'œuvre.

La complexité réinterroge l'histoire des relations anthroposociales : comment intégrer dans l'entreprise ou la société les libertés et désordres qui peuvent à la fois apporter adaptabilité et inventivité mais également décomposition et mort ? Elle appelle en réalité de nouvelles gouvernances fondées sur les solidarités spontanées et non plus seulement imposées par la loi.

► Nos publications

La lettre de Sol et Civilisation...

... depuis 1996, diffusée à près de 4 000 exemplaires, elle rend compte des travaux de l'association.

n° 39 Eau et agriculture

n° 38 Agriculture et territoires : un destin commun ?

n° 37 Sol et culture : du sol aux territoires

n° 36 Production laitière, territoire et transformation : des liens créateurs de richesse

n° 35 Innover ensemble dans nos territoires - Les ruraux relèvent le défi.

n° 34 Coopération agricole internationale - Quel sera dans dix ans l'engagement des organisations professionnelles agricoles ?

n° 33 Pour une ruralité vivante

n° 32 La santé en campagne

n° 31 La gestion des ressources humaines en milieu rural, un défi territorial

n° 30 Approches de la complexité. Une illustration de la complexité du vivant : l'insurrection silencieuse de Jean Lassalle

Les actes de Sol et Civilisation...

... ils retracent depuis 1992 les assises annuelles de l'association.

2007 Innover ensemble dans nos territoires, les ruraux relèvent le défi

2006 La santé en campagne

2005 La société face aux problèmes du vivant - Quelle prise en charge pour demain ?

2004 Du Mézenc à Tchernobyl, l'agriculture, facteur de renouveau pour la vie des territoires

2003 L'Europe à 25 : Quels devenir pour les territoires ruraux ?

2002 Entreprendre en milieu rural

2001 La relation de l'homme à son espace, clé d'un développement durable

2000 La subsidiarité : concilier l'homme et la mondialisation

1999 Du local au mondial, pratiques et dynamiques de la subsidiarité

1998 Bien commun et réappropriation du territoire

1997 Pour une planète vivante, des hommes responsables sur leur territoire

1996 Concentrations urbaines - milieux ruraux : quelle liberté de choix ?

1995 Le Pays, au cœur des initiatives locales et de l'intérêt commun

1994 Les besoins du développement rural dans l'aménagement du territoire

1993 Terres des hommes, terres vivantes

1992 La nécessité d'engager la revitalisation rurale est affirmée

Les cahiers de Sol et Civilisation...

n° 1 Se réapproprier les territoires, un enjeu de civilisation

n° 2 Revenir au territoire, un enjeu pour le développement

Pas de pays sans paysans, la voix de Raymond Lacombe, Paru aux éditions du Rouergue, 2005

► Pour commander

Vous pouvez nous contacter par courrier ou via notre site Internet.

Coûts des ouvrages hors frais de port :

La lettre : gratuite / **Les actes** : 5 € / **Les cahiers** : 10 €

Pas de pays sans paysans, la voix de Raymond Lacombe : 19 €

Revenir au territoire

Un enjeu pour le développement

Face à la mondialisation économique et aux enjeux du développement durable, le territoire est redevenu à la mode et apparaît de plus en plus comme un cadre reconnu pour penser et agir. Néanmoins, la notion de développement territorial, qui lui est alors associée, demeure aujourd'hui ambiguë et se confond encore trop souvent avec celle du développement local.

Pourtant, malgré un déficit d'écrits et de conceptualisation, les quarante ans d'actions en faveur des territoires ont permis la décantation des idées et des expériences. Ils peuvent ainsi nous aider à préciser en quoi le développement territorial n'est pas simplement le contre-pied d'un développement centralisé ou sectoriel.

Ce cahier nous conduira ainsi à mettre en perspective cette longue histoire, d'en tirer quelques fondamentaux et de montrer effectivement l'intérêt d'une approche territorialisée du développement dans un monde de plus en plus complexe.



**Ce numéro a reçu le soutien de
l'École d'ingénieurs de Purpan**

Conception et couverture : René Bertramo - Le GIG

ISSN : 1955-9798 - 15 €