

le développement territorial

Pierre Campagne et Bernard Pecqueur

LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Une réponse émergente à la mondialisation

ÉDITIONS Charles Léopold Mayer

38 rue Saint-Sabin 75011 Paris/France
Tél. et fax : 33 [0]1 48 06 48 86/www.eclm.fr

Les Éditions Charles Léopold Mayer, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (FPH) et de ses partenaires. Les ECLM sont membres de la Coredem (Communauté des sites de ressources documentaires pour une démocratie mondiale) qui rassemble une trentaine d'associations, d'instituts de recherche et de réseaux autour d'un moteur de recherche (scrutari), d'un glossaire commun, le LexiCommon, et de la collection « Passerelle » : www.coredem.info

Vous trouverez des compléments d'information, des mises à jour, l'actualité des auteurs, etc., sur le site www.eclm.fr

Pierre Campagne et Bernard Pecqueur font partie des quinze fondateurs de **Prospective agricole et rurale en Méditerranée** (Parm), un *think tank* lancé à l'initiative d'anthropologues, d'agronomes, d'agroéconomistes, d'économistes, de géographes et de sociologues ruraux de 11 pays de l'Est, du Nord et du Sud méditerranéens. Ces chercheurs travaillent ensemble depuis trente ans sur l'agriculture familiale, le développement rural et le développement territorial en Méditerranée. L'idée de ce *think tank* est née de l'émergence d'une nouvelle problématique des relations entre la recherche en sciences humaines et les acteurs du développement rural consécutive notamment aux transformations économiques sociales et politiques nées du « printemps arabe » au Sud et du mouvement des « indignés » au Nord. Parm est partenaire de l'ouvrage et contribuera à sa diffusion en Méditerranée. www.parm.org

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2014

Essai n° 204

ISBN 978-2-84377-184-2

Mise en pages : La petite Manufacture - Delphine Mary

Conception graphique : Nicolas Pruvost

Les auteurs

Pierre Campagne est économiste rural et sociologue. Il est professeur émérite au Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes – Institut agronomique méditerranéen de Montpellier (CIHEAM-IAMM). Successivement chargé d'études en France puis en Afrique subsaharienne et dans le Maghreb, il a été animateur pendant dix ans d'un bureau d'études coopératif, la Cinam, travaillant au Nord comme au Sud. Il a été de 1984 à 2001 enseignant-résident à l'IAMM de Montpellier. Il a créé en 1984 le « Réseau agriculture familiale comparée » (Rafac), qui regroupe une trentaine de chercheurs de 12 pays méditerranéens et qui a publié sept ouvrages sur les agricultures familiales et sur le développement rural. Auteur de nombreuses publications sur le développement rural et le développement local et territorial, il a travaillé pour de nombreux organismes dont la FAO et l'Union européenne, effectué en France et à l'étranger de nombreuses missions d'enseignement et de recherche et a été expert permanent à l'Observatoire européen Leader de 1992 à 2000.

Bernard Pecqueur est économiste et aménageur. Il est professeur à l'Institut de géographie alpine de l'université Joseph Fourier de Grenoble. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et de nombreuses publications sur le développement territorial et local. Avec d'autres chercheurs grenoblois (économistes et membres de l'Institut national de la recherche agronomique – Inra), il a contribué à élaborer de nouveaux concepts (ressource territoriale et panier de biens, notamment). Il a dirigé le laboratoire « Territoire » de l'unité mixte de recherche Pacte qui a accumulé les travaux de recherche appliquée sur les processus de développement territorial. Il a effectué de nombreuses missions d'enseignement et de recherche dans plusieurs universités étrangères notamment en Italie, en Belgique, au Brésil, en Côte d'Ivoire, au Sénégal, au Canada, en Algérie, au Maroc et en Tunisie. Il préside actuellement l'Association de science régionale de langue française (ASRDLF).

REMERCIEMENTS

Ce travail s'insère dans la dynamique de recherche de 27 chercheurs et doctorants fédérés dans le réseau Rafac (Réseau agriculture familiale comparée) et des résultats de certains travaux effectués dans les 14 institutions dans lesquelles ils sont insérés. Il fait suite notamment à un long itinéraire de recherche et d'analyse comparée initié en 2005 avec la mise en place du projet intitulé « Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens. Analyse comparée entre 10 pays du Nord, du Sud et de l'Est méditerranéens » qui a mobilisé pendant plus de quatre ans 27 chercheurs et doctorants des 10 pays concernés. Si nous avons assuré en tandem l'animation scientifique de ce travail, nous sommes bien conscients qu'il n'aurait pu être mené à bien sans le travail d'analyse détaillée entrepris dans les 17 territoires retenus pour l'étude de terrain, confiée aux chercheurs et doctorants des 10 pays concernés. En ce qui concerne l'approche plus théorique et méthodologique que représente le présent travail, elle s'appuie en grande partie sur ce qui a été observé, analysé et évalué dans ces 17 territoires et sur les analyses du contexte national dans lequel est inséré chacun de ceux-ci, effectuées également par les mêmes chercheurs. Elle n'a cessé aussi de se nourrir des nombreux débats initiés par l'équipe de recherche à chaque étape de ce projet. On ne saurait oublier non plus l'appui spécifique reçu de plusieurs institutions d'enseignement et de recherche et notamment l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier, l'unité mixte de recherche Pacte et le Cermosem (Centre d'études et de recherches sur les montagnes sèches et méditerranéennes) de Grenoble et l'Institut des régions arides de Médenine.

Que tous sachent que leur travail, appuyant par des analyses concrètes les très nombreuses références à d'autres travaux de recherche sur la même problématique et que nous avons consultés, a permis que ce livre puisse exister. Qu'ils en soient sincèrement remerciés.

Cet ouvrage est dédié à la mémoire de Maurice Allefresde et Hassan Zaoual, deux artisans du développement territorial, trop tôt disparus et qui auraient beaucoup à nous dire aujourd'hui.

PRÉFACE

Philippe Lacombe¹

La rédaction d'une préface peut être l'occasion de proposer une analyse de la place de l'ouvrage présenté dans l'évolution des idées et des débats qui animent le domaine étudié. C'est une façon de souligner, voire de stimuler ou de critiquer l'intérêt du travail pour les lecteurs, les auteurs... et le rédacteur de cette préface.

La fréquentation des auteurs, devenue aujourd'hui ancienne, mais toujours tonique et cordiale, me donne la liberté de commencer par le rappel de leur personnalité professionnelle. J'y suis invité, non pas pour des raisons d'amitié, mais parce que leurs cursus contribuent, à mes yeux, à l'originalité de leur travail. Pierre Campagne et Bernard Pecqueur associent, l'un et l'autre, une double expertise, opérationnelle et académique. Ils ont eu l'occasion d'exercer des responsabilités de gestion, de conseil, d'orientation en matière de développement territorial. On connaît par ailleurs leurs activités de recherche, de publications, de directions d'équipes scientifiques ou de formation avancée. Ces cursus, encore enrichis par de fréquentes expériences internationales, animent l'ouvrage qui associe opportunément des présentations d'opérations de développement territorial et des propositions novatrices pour les analyser et perfectionner la façon de les approcher et d'en rendre compte. Cette volonté d'une confrontation permanente entre réalité et théorie est opportune si l'on souhaite ne pas en rester, comme c'est souvent le cas, à l'étude monographique sans capitalisation intellectuelle ou à la projection de données sectorielles sur l'espace considéré comme un simple support physique.

1. Philippe Lacombe est chargé de mission à l'Institut national de la recherche agronomique après en avoir été directeur scientifique. Président du Groupe Datar « Agriculture et territoire » de 1998 à 2002, il est aujourd'hui professeur honoraire d'économie à École nationale supérieure agronomique de Montpellier, président du Conseil d'orientation des Parcs régionaux et membre de l'Académie d'agriculture de France. Il a dirigé l'ouvrage *L'agriculture à la recherche de ses futurs*, Éditions de l'Aube-Datar, 2002.

Cette avancée que cet ouvrage, sans en avoir le monopole, illustre efficacement en y contribuant est d'autant plus opportune que sur le terrain, sous la pression des nécessités (économiques, sociales, environnementales), des pratiques nouvelles s'inventent sans avoir (encore) débouché sur une pensée d'ensemble ou une politique unifiée ; il importe donc de les discuter, de les analyser, de les évaluer. C'est là qu'apparaît une autre conséquence de l'expérience professionnelle des auteurs : l'attention portée aux politiques publiques, aux gouvernances, aux expériences de démocratie participative. Si le territoire n'est pas un simple réceptacle de politiques sectorielles à exécuter mais un coacteur du développement, la place de ces politiques (c'est-à-dire leur conception, leur mise en œuvre, leur évaluation) doit être revue au service d'une organisation valorisant les ressources territoriales. Cette analyse rejoint les préoccupations des acteurs du développement (élus, collectivités locales, producteurs, résidents...) sans pour autant prétendre fournir des recettes tant la diversité des situations est grande.

Si les recettes sont illusoire, une méthode d'analyse est, elle, nécessaire aussi bien pour les observateurs que pour les gestionnaires. Les auteurs sont ici très prudents et insistants : on n'est pas dans un domaine « presse-bouton » (« si vous voulez ceci, faites cela »). On ne trouve pas ici d'informations sur les techniques ou les procédures. Mais les préoccupations de méthodes d'approches intellectuelles, de pensées (qui se situent en amont des procédures techniques) sont, elles, heureusement bien présentes. En un mot, on pourrait dire, en reprenant le sous-titre du dernier ouvrage de Pierre Veltz, qu'il s'agit de « repenser l'économie (et le développement) par le territoire² ». Cette attitude compréhensive suppose une démarche multidisciplinaire : si l'économie en constitue le centre, la géographie (à propos des ressources), la sociologie (à propos des acteurs), les sciences politiques (à propos de la prise de décision) sont opportunément mobilisées et, à mes yeux, très bien articulées entre elles. Le réalisme de la démarche s'en trouve très convaincant sans rien perdre en rigueur... Au contraire ! Ici, on est loin de la réduction du territoire à une distance, à une durée ou même à

un coût... On se considère en présence d'organisations dotées de mémoire, capables de création, et d'apprentissage, susceptibles de construire un bien commun... et cette approche peut donner lieu à l'élaboration de concepts plus raffinés que le chronométrage du temps de transport entre les points A et B. Une telle ambition anime la production proposée dans cet ouvrage.

Sans chercher à conditionner l'initiative ou l'intérêt des lecteurs ou encore à résumer ce travail, je voudrais, pour ma part, insister sur deux apports qui me paraissent originaux et utiles : l'analyse du processus de développement territorial et le traitement de la relation local-global (évoquée dès le titre !).

Il serait sans doute brutal de résumer l'analyse du processus par la formule (présente dans le texte) du « générique au spécifique ». L'important est la proposition d'outils pour analyser, comprendre, gérer cette transition. Il s'agit d'« activer », de valoriser des ressources, souvent simplement potentielles et latentes, pour en faire, par des exercices de cognition, d'apprentissage et d'échange, des actifs spécifiques susceptibles de générer des rentes de différenciation à valoriser. Les ressources ne sont donc pas des données, mais des constructions ; la définition de la spécificité est le résultat d'un travail et les rentes procèdent de différenciations réussies. Toutes ces tâches demandent aux acteurs (privés, associatifs, publics) un accompagnement qui renouvelle les conditions d'efficacité et de légitimité de l'exercice du pouvoir ; d'où l'attention portée aux formes de gouvernance.

La relation local-global est envisagée à deux niveaux. Elle est étudiée d'une part dans la genèse de divers espaces (notamment « intermédiaires » passibles du développement territorial) par le fonctionnement de la logique du « modèle dominant » ; d'autre part quand est posée la question de la nouveauté du développement territorial, ce qui permet, tout en fournissant une réponse positive à cette question, d'argumenter sur les apports et conditions, évitant ainsi le travers fréquent des écrits dans ce domaine d'une idéalisation trop facile du modèle.

La lecture de ce livre fait jusqu'ici peu de place au rural qui est pourtant son objet ! Ce constat ne résulte pas d'un oubli, mais plutôt du fait que l'analyse proposée du développement territorial semble susceptible de concerner d'autres espaces que les « espaces

2. P. Veltz, *Paris, France, Monde. Repenser l'économie par le territoire*, Éditions de l'Aube, 2012.

intermédiaires». La prudence des auteurs les conduit à se limiter à ces espaces qu'ils ont particulièrement étudiés, mais c'est un des intérêts de leur livre de poser cette question. Certes, l'espace rural (notamment «intermédiaire») constitue un «bon laboratoire» d'étude du fait de ses caractéristiques: dispersion de l'habitat et des activités, gestion de l'environnement naturel, mobilité des résidents, déficits de services essentiels (formation, santé, culture) ou encore pratique de l'entraide, mais le «développement territorial» peut se retrouver en d'autres circonstances. C'est pourquoi ce travail invite à un élargissement dans l'avenir et l'on peut à cet égard suggérer trois directions.

Les villes sont peu présentes dans l'analyse, alors qu'elles sont généralement motrices des transformations étudiées, elles sont souvent innovantes dans l'organisation du développement local, les politiques publiques les y incitent (pôle de compétitivité, formation, santé, culture, etc.). Avec l'insertion croissante du rural dans l'économie et la société, il devient naturel de ne plus l'isoler.

Sans sous-estimer les innovations institutionnelles récentes (Leader, contrats de collectivités locales avec l'État, parcs régionaux), on peut souligner que la politique économique a davantage insisté sur la concurrence que sur la coopération organisée. Or s'intéresser au marché, c'est aussi se soucier de ses conditions de fonctionnement et de ses limites.

Les zones rurales «intermédiaires», objet principal du travail, peuvent (doivent?) être considérées comme des champs d'expérience plutôt que comme des lieux spécifiques et exclusifs. Bien des zones «favorables» (au sens défini par les auteurs) ont suivi un processus voisin ou même identique à celui proposé pour le «développement territorial» (on pense par exemple aux «grands vignobles»). D'où un thème de discussion provocant: le modèle du développement territorial est-il alternatif au modèle dominant ou constitutif de ce dernier? Il est naturel qu'un travail sur le développement conduise à une réflexion sur le système économique...

INTRODUCTION

L'état actuel de l'agriculture et de l'alimentation sur notre planète n'en finit pas de susciter des interrogations essentielles. Il faut dire que ces dernières reposent sur des réalités incontournables.

D'abord, et malgré une idée reçue, la population rurale mondiale continue d'augmenter en effectifs malgré la diminution voire la stagnation de la part qu'elle représente dans la population totale de la planète. Son poids actuel est à peu près équivalent à celui de la population urbaine puisqu'il avoisine les 3 milliards d'habitants, ce qui est considérable.

Ensuite, l'activité agricole emploie encore plus de 40 % des actifs, ce qui en fait le premier secteur économique en matière d'emploi. Les principales analyses économiques de cette activité avancent que sa contradiction essentielle réside dans l'importance considérable de la part des productions végétales utilisées pour nourrir des animaux – dont la viande est surtout consommée par les populations les moins touchées par la pauvreté –, ce qui contribue à diminuer dangereusement la disponibilité alimentaire destinée à la population pauvre dont la consommation est essentiellement formée de céréales et de légumineuses. C'est ainsi que la faim progresse régulièrement, touchant une partie importante du quelque milliard et demi d'actifs agricoles et de leurs familles.

Par ailleurs, les dix premières années de ce siècle ont conforté l'existence de marchés mondiaux des produits agricoles et animaux. Ces derniers sont contrôlés par de puissantes entreprises multinationales qui ont compris tout ce qu'elles pourraient tirer d'une spéculation astucieuse sur ces productions, laquelle aggrave encore les problèmes de disponibilité alimentaire chez les plus pauvres.

Enfin, certains des grands pays qui connaissent une situation difficile en matière de disponibilité alimentaire cherchent désormais à produire dans d'autres pays ayant des terres inexploitées, ce qui représente un véritable danger pour ceux qui les possèdent et qui sont aussi souvent parmi les plus pauvres.

Ces phénomènes importants méritent d'être soulignés en ce qu'ils représentent en quelque sorte le « décor » de ce livre. Nous avons néanmoins choisi ici de porter notre attention non pas sur la production et les marchés agricoles et agroalimentaires, mais plutôt sur les « actifs agricoles », expression sous laquelle nous rangeons non seulement les agriculteurs, mais les ruraux dans leur ensemble.

Ce monde rural, si important en effectifs, comment vit-il et, surtout, quelles sont les dynamiques qui le traversent ? Comme on le verra, d'importants travaux ont été menés en la matière en Europe. Ils ont permis de mieux comprendre que nous sommes aujourd'hui en présence de trois types d'espaces et de sociétés rurales :

- les zones « favorables » qui produisent des biens agricoles et génèrent pour les producteurs des revenus plus que suffisants. Quand on les observe sur une période longue, on s'aperçoit que si ces revenus croissent en permanence, c'est surtout parce qu'ils sont appuyés par des politiques de protection. De plus, cette production est standardisée par des normes qui sont au cœur de l'organisation des marchés ;
- les zones que l'on a appelées pudiquement « difficiles » et qui n'arrivent pas à produire durablement parce qu'elles sont confrontées à des obstacles naturels les mettant hors-jeu du marché. Parce que certaines d'entre elles se rapprochent néanmoins des premières, nous les avons appelées « intermédiaires » ;
- une troisième catégorie de zones rurales rassemble celles qui produisent des produits agricoles, industriels et artisanaux qui sont spécifiques à leur territoire et représentent donc une forme de qualité intrinsèque liée à ce dernier. Ces zones, connues depuis longtemps, ont été appuyées par leurs États à travers les différentes politiques de labellisation, comme les appellations d'origine contrôlées (AOC). Néanmoins, leur mise en place et leur développement dépassent largement le cadre de ces AOC, d'abord parce qu'elles ne concernent pas seulement des productions matérielles mais aussi, par exemple, des services (accès à des paysages particuliers ou à des patrimoines uniques, ou encore à des savoir-faire originaux) et ensuite parce que beaucoup d'entre elles fonctionnent sur la base d'un développement

territorial sans pour autant disposer encore de productions labellisées.

Les deux premiers types de zones sont de fait, comme nous l'exposerons dans la première partie de ce livre, les produits d'une logique économique particulière née du processus de mondialisation de l'économie et théorisée par certaines écoles de pensée comme la solution optimale pour soutenir et développer l'économie de la planète. C'est sur le troisième type de zones que nous avons orienté nos travaux. Ces zones et leur logique économique nous ont intéressés dans la mesure où elles peuvent être considérées comme une alternative aux deux premières – ni « zones favorables » dans le sens d'un progrès économique, ni « zones difficiles » dans le sens d'une régression – et peuvent donc constituer une réponse émergente à la mondialisation et à ses conséquences.

Rapprocher ainsi la dynamique des acteurs locaux et le développement économique territorial du phénomène global qu'est la mondialisation peut paraître assez insolite. Ces trois réalités se sont en effet apparemment mises en place indépendamment les unes des autres. La dynamique des acteurs locaux exprime un processus aujourd'hui bien repéré : celui de la prise en main par les populations locales de leurs propres problèmes. Elle fait donc référence à un processus « ascendant », vulgarisé par l'expression *bottom-up* (du bas vers le haut) largement utilisée par les programmes européens Leader¹ dès le début des années 1990. Le développement économique territorial ferait à première vue référence à l'important processus de décentralisation de l'activité économique sociale et culturelle que l'Europe, puis les pays du Sud, ont mis en place à partir du début des années 1980. Quant au processus de mondialisation, tout le monde s'accorde sur le caractère multiforme de ce phénomène mais aussi sur son caractère global. On semble ainsi assez loin des territoires et du local.

1. Leader (Liaisons entre les actions de développement de l'économie rurale) est une « initiative » de la « Commission des communautés européennes » – qui deviendra « Commission européenne » –, concernant le développement rural. Elle prend la forme de « groupes d'action locale » (Gal) qui gèrent des territoires ruraux, appuyés par des financements européens nationaux et locaux. L'Union européenne compte aujourd'hui plus de 2 000 Gal. Le programme Leader sera décrit plus en détail lorsque nous aborderons le « réveil des acteurs locaux ».

Pourtant, la question des relations entre le global et le local a émergé récemment comme une question importante que doivent traiter, chacune dans sa discipline respective, les sciences sociales. De façon plus précise encore, certains se posent la question de l'existence non seulement d'une relation plus forte entre certaines économies locales et l'économie mondiale, mais aussi de la manifestation d'un besoin de local proportionnel à la montée en importance du global². D'ailleurs, les analyses concrètes de ces territoires « qui gagnent³ » renvoient en permanence à la question de la mondialisation.

Dès lors, les processus que l'on peut repérer un peu partout dans ces territoires posent la question des raisons de leurs réussites. Comment expliquer en effet leur dynamique face à un marché mondial dont la régulation globale leur est complètement étrangère et sur laquelle ils ne peuvent pas peser? Comment expliquer que le marché mondial leur laisse assez de marge de manœuvre pour échapper à la standardisation et donc se frayer un chemin leur permettant de se développer?

Ces questions globales ne se sont pourtant pas posées ainsi aux deux équipes de recherche dont le travail a servi de base à cet ouvrage. Celles-ci⁴ ont commencé à se poser la question du développement au niveau local au moment où ce dernier est apparu comme une réalité nouvelle dans les processus de développement dans les pays du Nord et du Sud, c'est-à-dire au milieu des années 1980. Leurs questionnements d'analystes ont été les premiers. En cherchant à comprendre comment fonctionnaient ces « territoires » et en intégrant dans leur réflexion des études de territoires situés dans d'autres régions du monde, les deux équipes ont voulu rapprocher

les processus observés et tenter une interprétation et, pourquoi pas, un essai de systématisation du phénomène.

Bien entendu, cette démarche ne fut pas seulement empirique. À chaque étape des analyses à réaliser, elle a tenté de profiter des approches plus théoriques des processus de développement territorial, qui ont émergé au fur et à mesure que la réalité posait des questions qui suscitaient des réponses communes.

Dans le dernier chantier réalisé cette fois-ci en commun⁵, on a tenté un aller-retour permanent entre les approches théoriques et les analyses concrètes, dont les développements qui suivent se sont largement inspirés⁶, tout en prenant en compte les résultats d'autres travaux du même type⁷.

De nos travaux, il ressort une évolution globale incluant trois grands mouvements. Les sociétés et les espaces ruraux ont d'abord été les acteurs de ce que l'on a appelé le « développement agricole ». On entendait par là que l'activité des acteurs ruraux était, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, intégralement régie par l'agriculture et l'élevage. Durant les trois décennies qui ont suivi, on a vu apparaître un autre type de développement, le « développement rural », dont les composantes étaient sensiblement différentes. L'agriculture et l'élevage n'étaient plus en effet les seuls à régir les processus de développement des espaces ruraux et des sociétés

2. B. Pecqueur, « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et Sociétés*, n° 124-125, 2006, p. 17-32.

3. G. Benko et A. Lipietz, *Les Régions qui gagnent*, PUF, 1991.

4. D'un côté le Rafac (Réseau agricultures familiales comparées, créé par le Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes [CIHEAM] en 1984) qui regroupe une trentaine de chercheurs et d'enseignants chercheurs de 12 pays méditerranéens du Nord, du Sud et de l'Est et est animé par Pierre Campagne; de l'autre l'unité mixte de recherche (UMR) Pacte Territoires, laboratoire en sciences sociales (universités de Grenoble 1 et 2, IEP et CNRS), qui regroupe notamment les géographes et les aménageurs-urbanistes du site grenoblois d'où sont issus les chercheurs ayant participé à cette étude (outre Bernard Pecqueur, citons Pierre-Antoine Landel et Nicolas Senil).

5. Recherche comparée sur le processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens. Analyse comparée entre les trois pays du Maghreb, la France, et six pays méditerranéens du Nord, du Sud et de l'Est (Albanie, Égypte, Espagne, Grèce, Liban, Territoires palestiniens) réalisée par 10 équipes de 2005 à 2009. Voir Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens*, 2009, <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/67/29/35/PDF/PACTE-RAFAC-EmergenceTerrMedi.pdf> et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens. Analyse comparée entre 10 pays du Nord, du Sud et de l'Est méditerranéens », *Options méditerranéennes*, Série B, n° 69, 2012, www.iamm.fr/ressources/opac_css/doc_num.php?explnum_id=8309

6. Le rapport final rassemble les dix analyses nationales, une première partie problématique et méthodologique et une large synthèse qui permet d'exposer les apports théoriques que l'on a tirés de l'analyse comparée de ces études nationales.

7. Nous utilisons également les travaux de l'économie de proximité : B. Pecqueur et J. B. Zimmerman (dir.), *L'Économie de proximité*, Hermès Lavoisier, 2004 – ; sur le « panier de biens » : A. Mollard et B. Pecqueur, « De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services, histoire succincte d'une recherche », *Économie rurale*, n° 300, juillet-août 2007, p. 2110-2114 ; et sur les systèmes agroalimentaires localisés (Syal) : J. Muchnik et C. de Sainte Marie (dir.), *Le Temps des Syal*, Éditions Quae, 2010.

rurales, mais ils allaient représenter des secteurs économiques parmi d'autres dans ce développement. Enfin, et depuis maintenant une trentaine d'années, on a vu émerger, dans les mêmes espaces, des processus plus complexes faisant apparaître une structuration des espaces ruraux très particulière. Basée sur l'émergence de ce que l'on a appelé des territoires, elle est le cadre d'un nouveau type de développement, socialement construit et initié par la combinaison des acteurs locaux (privés, publics et associatifs) qui va se centrer sur la valorisation des ressources territoriales. Ce nouveau type de développement est appelé « développement territorial ». Nous l'avons étudié⁸ et rendons compte des analyses que nous avons effectuées dans le présent ouvrage.

Au-delà des résultats obtenus, il demeure une question plus fondamentale. Aussi bien les observations que nous avons faites que celles dont nous avons consulté les résultats montrent que les processus de développement territorial existent sur l'ensemble des continents, avec, bien entendu, des modalités très spécifiques pour chacun d'entre eux. Pour autant, le développement territorial est-il en train de devenir un processus, et donc un concept, universel, autrement dit un outil explicatif de la réalité telle qu'elle existe dans des régions du monde écologiquement, économiquement, géographiquement et socialement différentes ? De fait, des travaux du même type que ceux que nous avons menés sont entrepris en ce moment et reprennent largement le concept de développement territorial si bien que nous n'avons pas d'autre ambition que d'ajouter une pierre à l'édifice.

Le caractère universel du concept ne signifie pas pour autant qu'il a le même contenu tout autour de la planète. On peut cependant avancer que l'on retrouve actuellement, dans chaque

continent, des analyses qui mettent l'accent sur des caractéristiques de développement analogues, à savoir : une territorialisation de l'organisation locale du développement, de nouvelles activités économiques basées sur les ressources spécifiques de chaque territoire et une gouvernance territoriale particulière. Cependant, ces trois éléments, qui sont à la base des nouvelles approches conceptuelles que nous proposons au chapitre I, se déclinent distinctement dans les différents continents.

Notre propre analyse s'appuie essentiellement sur les travaux effectués dans l'ensemble euroméditerranéen, en raison des similitudes que l'on y trouve et qui sont relatives à l'évolution dans l'histoire des différentes formes sociales de production, comme nous le montrerons au chapitre II. Mais il existe aussi des analyses importantes et pertinentes sur la territorialisation du développement rural en Afrique subsaharienne⁹. De même, les travaux en cours notamment au Cirad¹⁰ sur le Brésil montrent bien quelles sont les formes que prend la territorialisation dans des systèmes agricoles et ruraux dominés par des structures foncières très particulières, comme celles de certains États du Brésil et sans doute plus généralement dans la plupart des pays d'Amérique latine¹¹.

De plus, s'agissant de travaux permettant un approfondissement notamment théorique, notre propre approche ne s'est actuellement développée que dans les pays du Bassin méditerranéen. C'est donc essentiellement sur ces derniers que s'appuiera notre démonstration.

Notre approche contient aussi une particularité disciplinaire : si notre démarche est d'abord économique, elle s'appuie aussi sur la sociologie (analyse des acteurs) et la géographie (dans un

8. Philippe Lacombe a dirigé un groupe de prospective pour la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire (Datar) dont il a rendu compte dans un ouvrage collectif sous sa direction : *L'Agriculture à la recherche de ses futurs*, Éditions de l'Aube-Datar, 2002. Dans sa conclusion, l'auteur évoque clairement un scénario pour le futur d'une agriculture territorialisée : « Dans cette option, le développement agricole repose sur une valorisation des territoires et, à l'inverse, le développement des territoires bénéficie de la contribution de l'économie agricole. Cette interrelation est susceptible de répondre à certaines des nouvelles attentes de la société envers l'agriculture et l'espace rural. Les préoccupations de qualité, la gestion de l'environnement, l'aménagement de l'espace, la création d'emplois, la cohésion sociale renvoient en effet à une insertion territoriale de l'agriculture » (p. 165).

9. M.-R. Mercoiret, *Rôle des organisations paysannes faitières dans les politiques nationales et régionales de développement agricole et rural dans les pays africains au sud du Sahara*, Séminaire CTA, Douala, Cameroun, 10-14 décembre 2001 ; S. Fournier, *Dynamique de réseaux, processus d'innovation et construction de territoires dans la production agroalimentaire artisanale. Études de cas autour de la transformation du gari de manioc et de l'huile de palme au Bénin*, thèse de doctorat en sciences économiques, université de Versailles-St-Quentin-en-Yvelines, 2002.

10. Centre international de recherche agronomique pour le développement.

11. F. Boucher, Syal : *enjeux et difficulté d'une stratégie collective d'activation des concentrations d'agro-industries rurales. Le cas des fromageries rurales de Cajamarca, Pérou*, thèse de doctorat en économie, université de Versailles-St-Quentin-en-Yvelines, 2004.

univers situé et historiquement contextualisé) afin de créer un faisceau d'observations propre à rendre plus lisible les processus de territorialisation.

Mais il faut remarquer que ce qui se généralise, c'est la volonté de certains acteurs locaux et de certains territoires d'être différents. Et c'est dans la différence précisément que réside pour eux l'émergence d'un modèle alternatif de développement.

Notre recherche vise donc à montrer comment fonctionne ce développement territorial dans un certain nombre de territoires et de proposer une analyse plus systématique dans une région¹² particulière comme l'ensemble méditerranéen. On énoncera les leçons que l'on peut tirer de ces modes de fonctionnement, compte tenu des invariants et des différences que l'on peut y constater.

DES LIMITES ET DES BORNES DE CET OUVRAGE

Il nous semble utile en effet d'énumérer ce qui, de fait, a formé le cadre de notre travail et en a constitué en quelque sorte les termes de référence. Ces précisions permettront au lecteur de savoir ce qu'il peut attendre de la lecture de cet ouvrage, mais aussi ce qu'il ne pourra pas y trouver.

Tout d'abord, le travail de construction théorique que nous entreprenons aujourd'hui n'a pas de prétention à l'universalité au sens d'un modèle « prêt-à-porter » qui pourrait être utilisable en tout lieu. Nous voulons énoncer ainsi que nous tentons une analyse des processus dont nous avons connaissance, en notant leurs similitudes, mais sans repérer de réelles convergences vers ce qui deviendrait alors un véritable modèle, au sens normatif du terme¹³. Cette limite tient au fait que les composantes du développement territorial ne se mettent pas en place suivant le même ordre temporel : certains territoires commencent par la valorisation d'une ou de plusieurs ressources, d'autres par l'élaboration d'un programme initié par

les pouvoirs publics, d'autres encore par l'émergence d'associations qui provoqueront ce que nous appelons une « gouvernance territoriale ». Par ailleurs, ces composantes du développement territorial peuvent prendre des formes ou des modes de réalisation sensiblement différents d'un pays à l'autre, et même d'une zone rurale à l'autre dans un même pays.

En réalité, si modèle il y a, celui-ci se fonde sur la capacité des territoires à faire émerger de la spécificité c'est-à-dire quelque chose d'unique, de différent, de particulier, à rebours – par définition – de toute généralisation ou standardisation. Nous sommes loin du fordisme, modèle de convergence de l'organisation mondiale de la production. Nous constatons plutôt des formes d'adaptation différenciée à la mondialisation en cours.

Ce travail se veut encore moins « propositionnel », en tout cas dans l'esprit d'une approche normative. Le lecteur n'y trouvera donc pas des formules magiques du type : « Si vous voulez faire du développement territorial, voilà comment procéder. » Ce n'est pas un manuel de méthodes de mise en œuvre, dans un espace donné, d'un processus de développement territorial.

Cet ouvrage, et le travail qui l'a précédé, part en effet et avant tout du constat et de l'analyse de ce qui existe, c'est-à-dire des processus observés, qui répondent aux critères que nous avons proposés ci-dessus pour qualifier le développement territorial. Les limites que nous venons d'esquisser nous permettent cependant de proposer un appareil de preuves et un cheminement d'ensemble qui ambitionnent de donner à tous ceux qui travaillent sur et dans le développement territorial – analystes, mais aussi acteurs locaux –, des outils d'analyse et d'évaluation de ce qu'ils font ou des processus qu'ils accompagnent.

Par ailleurs, chemin faisant, nos développements nous permettront de découvrir les « dimensions cachées » du développement territorial. En effet, parce qu'il les surplombe, celui-ci nous permet de relire des notions récemment apparues, comme le « développement durable », mais aussi le rapport à la globalisation et à la mondialisation ou encore celui villes-campagnes. On verra ainsi comment les durabilités écologique, économique et sociale sont parfois mieux maîtrisées par les processus de développement territorial. On observera le rôle nouveau joué par les petites villes et des façons

12. Au sens utilisé habituellement par les Nations unies, à savoir un ensemble géographique de pays voisins ayant des caractéristiques communes.

13. Les chapitres VII et VIII sont consacrés à tenter de répondre à la question de savoir en quoi le développement territorial peut être considéré comme un modèle et en quoi il ne peut pas l'être.

innovantes de commercialiser produits et services grâce à des réseaux, certes internationaux mais souvent associatifs¹⁴.

Encore une fois, nous ne proposons pas de solution miracle, laquelle n'est d'ailleurs jamais apparue comme telle dans nos analyses de terrain. Nous montrerons en revanche que si le jeu du marché reste le même, ses composantes sont utilisées par les acteurs de façon différente, par exemple en limitant volontairement le volume de l'offre par rapport à la demande pour maintenir les prix, comme c'est le cas de certaines productions (fromages et huiles d'olive par exemple).

L'essentiel de notre méthode consiste en un questionnaire aussi bien sur ce que nous avons observé que sur ce dont nous connaissons l'existence, même si nous ne l'avons pas observé par nous-mêmes, notamment en Amérique latine¹⁵ et en Afrique noire¹⁶. Un tel questionnaire s'appuie donc particulièrement, comme nous l'avons déjà souligné, sur une analyse en termes d'invariants et de différences, permettant d'aboutir à des hypothèses et à des développements plus explicatifs.

Il en ressort, selon nous, que le développement territorial peut représenter une forme de solution à la globalisation et à ses effets de sous-développement¹⁷. Cette réponse est en effet un élément constant dans tous les territoires en situation difficile : elle s'avère incontournable pour qu'un territoire espère se développer.

Précisons enfin que les bouleversements qu'ont connus certains pays du Sud de la Méditerranée à partir de 2011 ont profondément modifié l'engagement des populations dans la définition des

processus de développement agricole et rural. Sans être encore définie avec précision, la revendication – souvent formulée à ce propos – de l'élaboration d'un « nouveau modèle de développement agricole et rural » milite dans le sens de la problématique dans laquelle nous nous sommes engagés. Même si elle reste actuellement très spécifique à certains pays méditerranéens, son contenu est certainement plus large et pourrait s'appliquer à d'autres territoires situés dans d'autres régions¹⁸.

L'ORDONNANCEMENT SUIVI DANS CET OUVRAGE

Afin de décliner ces différentes questions et leurs tentatives de réponses, il nous est apparu nécessaire de préciser tout d'abord la formation historique des processus de développement territorial. C'est l'objet de notre première partie qui va se décliner en trois chapitres.

Dans le premier chapitre, nous cherchons d'abord à décrire les phases historiques au cours desquelles sont apparus, dans beaucoup de zones rurales, les différents processus de développement ayant abouti au développement territorial et à inventorier leurs contenus et les concepts qui permettent de les analyser. Nous cherchons ensuite à montrer que les processus qui relèvent ou aboutissent au développement territorial :

- existent bien dans la région qui est l'objet de nos études ;
- sont apparus historiquement à l'occasion de processus globaux analogues qui n'ont pas nécessairement de liens entre eux (exemple : la réforme de la politique agricole commune en Europe et la systématisation des programmes d'ajustement structurels au Sud et à l'Est de la Méditerranée) ;
- représentent déjà une première explication de l'émergence du développement territorial ;

14. D. Goussios, « Développement rural dans la petite région de Mouzaki en Thessalie occidentale (Grèce) : du territoire identitaire au territoire réseau », in J.-P. Chassany et J.-P. Pellissier (dir.), « Politiques de développement durable en Méditerranée dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union européenne », *Options méditerranéennes*, Série A, n° 71, 2007.

15. A. A. Cazella, P. Bonnal et R. S. Maluf, *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*, Rio de Janeiro, Mauad Ed., 2009 ; D. Requier Desjardins, F. Boucher et C. Cerdan, « Globalization, competitive advantages and the evolution of production systems: rural food processing and localized agri-food systems in Latin-American countries », *Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal*, vol. 15, n° 1, 2003, p. 49-67.

16. A. Diop (dir.), *Développement local, gouvernance territoriale : enjeux et perspectives*, Paris, Karthala, 2008.

17. B. Pecqueur, « Le tournant territorial de l'économie globale », art. cit.

18. J.-Y. Moisseron, « Après les révolutions arabes : changer de paradigme dans le partenariat euroméditerranéen », *Confluences Méditerranée*, n° 77, avril 2011, p. 153-165 ; Rafac, *Pacte Territoires, Changements actuels dans les pays méditerranéens du Nord, du Sud et de l'Est et dynamiques territoriales*, document de travail, 2011.

– ont été souvent accompagnés, dans leur institutionnalisation, par des politiques publiques nationales ou supranationales.

Parmi les premières clefs conceptuelles permettant de comprendre l'extension du développement territorial, il faut considérer que les dynamiques territoriales qui le constituent naissent plutôt là où se manifeste une nécessité. On décrira donc l'émergence d'une différenciation entre les zones rurales « favorables », « difficiles » et « intermédiaires » dont les enjeux sont, comme on le verra, radicalement différents : ce sera l'objet du deuxième chapitre. On verra dans le troisième chapitre que l'émergence de ces trois types de zones est le produit de ce que nous avons appelé, avec d'autres, le modèle dominant.

La deuxième partie, consacrée à l'analyse des principales composantes du développement territorial, comportera trois nouveaux chapitres.

On identifiera d'abord dans le quatrième chapitre les principaux enjeux de ces trois zones, celles se trouvant en plus grande difficulté devant sortir de la seule production standard pour laquelle elles ne sont pas compétitives. Nous distinguerons dès lors « produits génériques » et « produits spécifiques » avant de montrer que le développement territorial apparaît essentiellement quand se met en place une valorisation locale des ressources d'un type particulier, initiées et gérées par les acteurs locaux. Pour que les productions agricoles puissent devenir plus ou moins spécifiques, les acteurs du territoire construisent en effet des ressources dites « spécifiques », c'est-à-dire des intrants mobilisant les caractéristiques du lieu dans lequel elles émergent : ce processus est analysé dans le cinquième chapitre. La valorisation particulière ainsi décrite va elle-même engendrer un mode de gouvernance économique et social du territoire qui présentera des traits communs d'un territoire à l'autre. Il faut donc montrer les régularités institutionnelles qui se mettent en place dans cette configuration territoriale : ce sera l'objet du sixième chapitre.

L'analyse de ces processus permettra alors d'avancer l'idée d'un nouveau modèle de développement économique qui fera l'objet de la troisième partie.

Nous verrons alors que ce nouveau modèle va modifier assez radicalement pour ces territoires l'utilisation des notions de

compétitivité et de productivité, pour se centrer sur les effets de développement des processus de développement territorial et leurs modalités d'évaluation. Il s'appuiera pour cela sur le remplacement de la « rente ricardienne » par la « rente territoriale ». On montrera alors que ce nouveau modèle de développement pourra se mettre en œuvre sous réserve d'un certain nombre de contraintes : ce sera l'objet des septième et huitième chapitres.

PREMIÈRE PARTIE

LA FORMATION HISTORIQUE DU
DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Le développement territorial est un processus désormais bien établi dans un grand nombre de territoires ruraux. Son émergence est récente. On veut dire par là qu'au Nord comme au Sud, l'histoire et la géographie nous montrent que beaucoup d'espaces ruraux pourraient avoir depuis longtemps la qualification de « territoires » du fait de leurs limites bien définies et de leur appellation bien connotée. Quand nous parlons d'émergence récente, il s'agit de ce qu'il faudrait plutôt appeler des « territoires de développement ». Ainsi, pour simplifier, on pourrait dire que ce qui est plutôt ancien ce sont des « territoires » et ce qui est récent c'est que la « territorialité » de certains espaces soit porteuse de développement et que l'on puisse ainsi parler de développement territorial.

Cette émergence est le fruit de phases historiques qui se sont succédé durant près de trente ans, entre 1980 et 2010, pour donner naissance aux concepts que sont les zones rurales, les territoires ruraux et les ressources territoriales. Cette évolution a aussi modifié profondément les relations traditionnelles entre les villes et les campagnes. Elle a par ailleurs fait apparaître un nouveau découpage économique – aussi bien spatial que social – entre des zones rurales « favorables », « intermédiaires » et « difficiles ».

Mais en diffusant des modes de consommation relativement homogènes qui vont s'ancrer profondément dans une économie essentiellement marchande, cette évolution va bouleverser les économies rurales. Elle va en effet contribuer à privilégier une croissance importante des rapports marchands qui s'avéreront difficilement compatibles avec les économies des zones difficiles et intermédiaires, jusqu'alors très dépendantes de l'autoconsommation des biens et des services nécessaires à la consommation de leurs populations.

Les pouvoirs publics tenteront alors d'inventer des correcteurs à cette différenciation productrice d'exode et de pauvreté : ils n'y parviendront que très partiellement. On assistera alors à un réveil des acteurs locaux se traduisant par le foisonnement d'associations de développement. Cette évolution va elle-même produire dans beaucoup de territoires une nouvelle gouvernance, porteuse d'un nouveau type de développement, que l'on appellera développement territorial.

On réalisera alors que la différenciation entre les zones – laquelle aura donné naissance en quelque sorte au développement

territorial – est le produit direct du modèle dominant de développement des zones rurales issu de la mondialisation de l'économie dans la seconde moitié du xx^e siècle.

I . DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE AU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL : NOUVELLES RÉALITÉS, NOUVEAUX CONCEPTS

Au début des années 1980, le développement territorial a généralement commencé à émerger par la mise en place d'associations de développement prenant en charge de façon plus ou moins importante des activités économiques sociales et culturelles dans les territoires concernés.

Ces associations sont apparues suivant des modalités assez diverses en fonction des pays et des politiques publiques mises en œuvre mais aussi, parfois, du poids démographique et social des travailleurs émigrés originaires du territoire. Si les pouvoirs publics se sont en général mobilisés à la suite de cette émergence, ils ont parfois cherché à la provoquer.

Mais pour en arriver là, il est nécessaire de rappeler comment, après la Seconde Guerre mondiale, les grandes évolutions de l'agriculture et de l'élevage – du monde rural en général – ont provoqué une situation qui va aboutir à l'émergence de ce tissu associatif. Cette situation s'est caractérisée par une régression démographique, économique et sociale d'une grande partie des territoires ruraux au Nord et un ralentissement de la croissance démographique au Sud, provoqués en partie par la politique des États¹. Ce fait constitue une

1. P. Bairoch, *Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du xvi^e siècle à nos jours*, tome III, Paris, Gallimard folio, 1997.

première explication de l'apparition de trois types de zones rurales : les zones difficiles, intermédiaires et favorables².

LES GRANDES ÉVOLUTIONS DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE ET DU MONDE RURAL APRÈS LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Dans les pays du Nord comme du Sud, la réalité rurale a connu de très fortes transformations, notamment depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Des évolutions parallèles sinon convergentes se sont ainsi produites au cours de trois grandes périodes :

- 1945-1960 : c'est une phase de reconstruction physique de l'Europe (plan Marshall), et de construction politique (émergence d'États indépendants au Sud). C'est aussi une phase de croissance économique très élevée. En effet, les flux extrêmement importants de capitaux publics provenant du plan Marshall pour le Nord et le démarrage important de l'aide publique au développement au Sud vont permettre durant quinze ans de mettre en place des opérations, des programmes et des plans de dimension importante, qui vont eux-mêmes entretenir la croissance forte que continuera de connaître l'économie pendant trente ans.

- 1960-1985 : c'est une phase de consolidation qui va cependant aboutir à la remise en cause du tout-État, matérialisée au Nord par la réforme de la politique agricole commune de 1986 et au Sud par les plans d'ajustement structurel.

- 1985 à nos jours : c'est la phase de construction d'un développement rural qui prend de plus en plus son autonomie par rapport au développement agricole.

C'est surtout à cette dernière phase que nous allons nous attacher dans les réflexions qui suivent pour décrire les phénomènes observés au Nord et au Sud.

En 1985, et depuis alors environ vingt ans – disons depuis 1965 –, on observe dans les pays européens une modification profonde des processus de développement rural. La diminution considérable de la population active agricole est consécutive à une limitation importante des espaces où le modèle dominant de développement agricole³, celui de la politique agricole commune (PAC), peut être mis en œuvre. Cette limitation est provoquée par un processus général de modernisation de l'agriculture et de l'élevage qui s'accompagne d'une augmentation importante de la surface cultivée par actif. Ce phénomène – qui avait touché, dans la période de l'après-guerre, les zones dites « marginales » – touche maintenant aussi l'ensemble des « zones intermédiaires », si bien que la surface totale de ces deux types de zones représenterait à peu près 80 % de l'espace agricole de l'Union européenne⁴. Cette diminution s'accompagne également d'une stabilisation, voire d'une régression relative, de la population active industrielle, qui touche particulièrement les établissements installés hors des grandes villes⁵. Un nombre de plus en plus important d'espaces ruraux se trouve ainsi privé des possibilités d'emploi que leur offraient les deux secteurs de production de biens matériels.

Un tel processus aurait dû normalement aboutir à une désertification générale de ces espaces. Or deux phénomènes concomitants ont modifié ces tendances :

- la prise en charge par les populations locales de processus nouveaux de développement local s'appuyant notamment sur de nouvelles activités tertiaires⁶;

- un certain « retournement démographique » qui touche l'ensemble des zones rurales de certains pays de l'Union

2. P. Campagne, « Mondialisation et développement des zones intermédiaires du Maghreb, quelques questions économiques et sociologiques », in N. Akesbi, D. Benatya, L. Zagdouni et A. Zouggar (dir.), *Hommage à Paul Pascon : devenir de la société rurale, développement économique et mobilisation sociale*, Rabat, IAV Hassan II, 2007, p. 121-135 ; P. Campagne et B. Pecqueur, *Zones difficiles, territoires de développement ?*, Colloque « Sociétés en transition et développement local en zones difficiles », organisé par l'Institut des régions arides, Médenine, Tunisie (Laboratoire d'économie et sociétés rurales, Lessor) avec le soutien du Cirad, de la GTZ et de la FAO, Djerba, 22-24 avril 2009.

3. On précisera dans les pages qui suivent ce que nous entendons par « modèle dominant de développement agricole ».

4. P. Campagne, « Mondialisation et développement des zones intermédiaires du Maghreb... », art. cit.

5. P. Bairoch, *Victoires et déboires...*, op. cit.

6. B. Pecqueur, *Le Développement local*, La Découverte, 2000 (2^e édition).

européenne, y compris celles que l'on assimile au «rural profond»⁷.

Ces processus ont provoqué à leur tour l'émergence de politiques de développement rural qui sont à la fois spécifiques et de plus en plus distinctes de celles de développement agricole. Ces politiques se présentent comme des appuis à des initiatives locales, qui se développent dans un cadre microrégional, appelé souvent «zone rurale». C'est ainsi que la zone rurale est devenue un espace de développement dans lequel s'élaborent et se mettent en œuvre des opérations de développement rural d'un type nouveau, dont les caractéristiques principales sont la multisectorialité, la territorialité et la gestion par les populations locales⁸. De nouvelles méthodes se construisent qui, si elles s'appuient sur les méthodes classiques d'élaboration et d'évaluation des projets, s'en démarquent parfois notablement⁹.

Dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, on a observé à la même époque des phénomènes différents mais allant dans le même sens¹⁰. Avec la mise sous ajustement structurel d'un grand nombre de pays du Sud, on a assisté à ce que l'on appellera plus tard un «désengagement de l'État», autrement dit, de fait, une réduction générale des dépenses publiques. Cette réduction se traduit notamment par un arrêt des subventions aux différentes structures économiques étatiques, qui aboutit assez souvent à leur disparition. On constate alors de fait une remise en cause des «grands projets de développement», laissant les populations qui en dépendaient dans une situation souvent très difficile.

Mais, alors que ces grands projets avaient notamment pour objectif d'inciter les paysanneries à entrer dans l'économie de marché, ils ont eu pour conséquence une fragilisation de ces dernières

du point de vue de la satisfaction de leurs besoins fondamentaux: le désengagement de l'État sous toutes ses formes a ainsi souvent provoqué des problèmes de survie dans les communautés rurales¹¹, problèmes alors pris en charge par des organisations non gouvernementales, plus particulièrement des associations paysannes¹². Celles-ci ont spontanément mis en œuvre une approche territoriale de type zonale, qui les a incitées à pratiquer l'autoanalyse de leurs propres problèmes de développement, puis à élaborer des opérations de développement qu'elles ont cherché à faire financer par des ressources extérieures.

À l'époque, au Nord comme au Sud, l'espace rural est donc de plus en plus segmenté en zones de développement prises en charge par les populations qui y habitent. On raisonne alors dans ces espaces ruraux, pour l'analyse comme pour l'action, en termes de «mésio-économie spatiale¹³» en prenant comme cadre territorial la zone rurale: le «développement rural» ne peut alors être pensé qu'en termes de «développement des zones rurales¹⁴».

De plus, on a vu apparaître au Nord au début de ces années 1980, et moins nettement au Sud dans la décennie suivante, un phénomène à la fois administratif et politique: la décentralisation. Celle-ci va d'abord se limiter à la déconcentration des services techniques de l'État, sans que le pouvoir régional puisse avoir une autonomie réelle. Les formes de décentralisation réelle vont alors se différencier de quatre points de vue: le niveau géographique et démographique de la décentralisation, le type de délégation dont va bénéficier l'administration locale, subrégionale ou régionale, le système électif ou simplement déconcentré des pouvoirs publics

7. A. Brun, «La pluriactivité en France: mesures et conceptions», Colloque «Changement rural en Europe», Montpellier Arkelton Trust, CIHEAM-IAMM. Inra, juillet 1987.

8. P. Campagne, «Innovation et développement local», in *Le Développement global et durable des territoires ruraux: les apports de LEADER*, 4^e Rencontre Leader, Forcalquier, 10-12 octobre 1996, p. 79-94, Bruxelles, Commission européenne, CNASEA.

9. P. Campagne, *Analyse de l'impact du projet de développement*, Dossiers Leader, Bruxelles, Observatoire européen Leader, 1994.

10. T. Abdelhakim et P. Campagne, «Analyses des zones rurales et développement local», *Cahiers de la recherche et développement*, n° 13, mai 1987.

11. J. E. Stiglitz, *La Grande Désillusion*, Paris, Fayard, 2002.

12. J. Arocena, *Le Développement par l'initiative locale*, Paris, L'Harmattan, 1986.

13. Le terme de «mésio-économie» a été emprunté à l'économie industrielle qui l'avait créé pour exprimer des approches en termes de «filières». Il est maintenant repris par un certain nombre de spécialistes des sciences sociales qui s'intéressent à l'analyse de la mise dans l'espace des phénomènes économiques et sociaux en général et du développement local en particulier. On renvoie à l'article pionnier de Lucien Gillard, «Premier bilan d'une recherche sur la mésoanalyse», *La Revue Économique*, vol. 26, n° 3, 1975, p. 478-516 et aux adaptations de la notion à l'analyse des dynamiques territoriales tentées par J.-P. Gilly, «Dynamique mésoéconomique et régulation macroéconomique, quelques pistes de réflexion», Lerep, Toulouse, document de travail, 1997.

14. B. Pecqueur, *Le Développement local...*, op. cit.

ainsi créés, et enfin la présence ou l'absence d'une fiscalité correspondant au niveau de décentralisation.

L'État est alors souvent présent au niveau local, par l'intermédiaire de ce que l'on a appelé les « collectivités locales » – les communes, les districts et autres échelons territoriaux intermédiaires, ainsi que les régions. Comme on le verra plus loin, on devra ajouter à ces formes de décentralisation, les nouvelles gouvernances associant l'État, le secteur privé et les associations locales de développement qui vont apparaître avec le développement territorial. Ces nouvelles gouvernances n'ont pas été imposées par les États mais ont émergé, de fait, de l'initiative locale.

Ainsi, c'est l'irruption d'une réelle « démocratie participative » que l'on va voir naître dans ces zones, avec des formes de représentation et des systèmes de décision et d'action particuliers. Dans certains pays, les formes réelles de démocratie participative au niveau local dépassent même l'installation formelle qui a été mise en place, comme c'est le cas dans certaines zones rurales égyptiennes¹⁵.

QUAND LA SOCIÉTÉ LOCALE, ESSENTIELLEMENT AGRICOLE, DEVIENT SOCIÉTÉ RURALE

Dans le langage courant comme dans le langage scientifique, la ruralité renvoie essentiellement à une qualification. Certes, on parle parfois du rural comme d'une entité. Mais le plus souvent ce terme permet de qualifier l'espace, la société, le paysage, l'économie, l'activité... Il sert donc essentiellement à classer ces entités par rapport à d'autres qualificatifs que sont l'urbain bien entendu, mais aussi le désertique, le montagnard et même le marin...

Nous définirons ci-après le concept de territoire. Mais comme dans notre approche il est apparu fondamentalement lié à celui de ruralité, il nous semble plus cohérent d'expliquer au préalable ce qu'est cette dernière et de démontrer par la suite les différentes composantes que pouvait comprendre le concept de territoire. Pour

autant, le terme de « ruralité » nous est apparu par trop général pour pouvoir s'adapter à ce que nous appelons ci-dessous « territoire ». Il nous a donc semblé nécessaire de définir la ruralité comme le qualificatif d'un espace plutôt que comme celui de beaucoup d'autres réalités que l'on trouve dans le monde rural.

Il est ici nécessaire de faire une remarque fondamentale sur le type de territoire que nous avons analysé ou dont nous avons consulté les analyses : il s'agit exclusivement de territoires ruraux tels qu'ils sont définis ci-dessous et qui incluent souvent de petites villes jouant un rôle essentiel dans le processus de développement territorial. Cette première constatation montre déjà la complexité de cette définition puisqu'il est difficile de nier que les petites villes sont elles aussi des espaces urbains inclus dans un espace rural. Or, nous nous sommes intéressés essentiellement aux territoires ruraux.

Cette notion de territoire rural est bien entendu centrale pour définir le concept de développement territorial. Nous avons qualifié de ruraux les territoires particuliers dont nous étudions l'émergence. Cette désignation est importante, même si son utilisation est, comme on va le voir, difficile à mettre en œuvre.

Le réseau Rafac a ainsi été contraint de préciser son contenu pour plusieurs raisons¹⁶ :

- les « terrains » étudiés et les pays dans lesquels ils se trouvaient (pays méditerranéens du Nord et du Sud) étaient qualifiés de « ruraux », comme si cette caractéristique portait en elle une différence avec l'urbain, admise par tous ;
- l'équipe s'est rendu compte assez vite que les choses n'étaient pas si simples et que, surtout, il n'était pas possible d'avoir une définition du rural qui soit universelle ;
- dans beaucoup de pays en effet, nous avons trouvé des territoires dont le degré de « ruralité » était dû à la présence plus ou moins importante de l'activité agricole ou d'élevage ; mais on trouvait aussi des espaces qualifiés de ruraux dont l'activité agricole ou d'élevage était largement minoritaire¹⁷ ;

15. M. Yacoub, *Le Développement local en Égypte. Rencontres associatives dans un village*, Paris, L'Harmattan, 2009.

16. P. Campagne, « Introduction » in Rafac, *Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée*, Karthala-CIHEAM, 2000, p. 9-26.

17. F. Cena Delgado, R. Gallardo, D. Ortiz et E. Ramos, « Espagne », in Rafac, *Agricultures familiales et développement rural...*, op. cit.

- nous en sommes venus à tenter de caractériser la ruralité au moyen de plusieurs approches, par la négative (est rural ce qui n'est pas urbain), par l'activité (présence dominante de l'agriculture et de l'élevage), par la densité démographique ou la proximité des villes, par la réalité sociale (pratiques et rapports sociaux), par le rapport aux ressources naturelles, par l'approche disciplinaire, qui fournit des clefs de lecture différentes selon la discipline¹⁸;

- si l'on peut donc déterminer un certain nombre de critères, les mêmes pour chaque pays, on s'aperçoit que leur mise en œuvre est très sensiblement différente selon les pays;

- certains organismes comme l'OCDE¹⁹ ont tenté, principalement pour des raisons de comparabilité statistique entre les pays, de déterminer des bornes – ou des normes quantitatives ou qualitatives – identiques pour tous les pays.

Les résultats obtenus rendaient la comparaison entre les pays très difficile. Pour ne parler que de la densité démographique, l'application des mêmes normes aboutissait à des résultats rendant cette comparaison entre les pays impossible, en raison notamment du niveau de densité démographique global du pays. Il en est de même pour l'activité : l'agriculture et l'élevage vont qualifier la ruralité de certains espaces dans certains pays alors que pour d'autres, la présence de petites industries va relativiser largement la domination de ces deux activités... Ceci est dû au fait que, pour chacun des critères énoncés ci-dessus, même si les normes utilisées pour distinguer, dans le pays lui-même, le rural et le reste (de l'espace, de la société, etc.) sont pertinentes, elles ne le sont plus quand il s'agit de comparer les pays entre eux.

Les études concrètes réalisées par le Rafac sur le pourtour méditerranéen nous ont alors amenés à nous fonder sur trois principes :

- la définition du rural ne peut pas être universelle. En revanche, chaque pays a, de fait, une définition statistique du rural qu'il applique aux espaces et aux sociétés concernées. En prenant pour base ces définitions, on s'aperçoit que l'on peut

faire alors des analyses comparées entre les pays, comme ce fut le cas pour le travail intitulé *Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée*²⁰ ;

- certains pays comme la France ont adopté une définition fondée sur la distinction entre les espaces à « dominante rurale » et ceux à « dominante urbaine ». Elle s'adapte beaucoup plus facilement au concept de territoire tel que défini précédemment. L'idée de base est bien d'inclure dans le territoire rural les petites villes qui le structurent²¹ ;

- cette définition suppose alors que soient fixées au territoire rural des limites géodémographiques. Il faut donc proposer des limites, et faire référence par exemple aux limites imposées par l'UE pour le programme Leader +²².

En utilisant les définitions nationales du rural, on peut alors analyser et comparer de façon assez pertinente les processus de territorialisation de l'espace et des sociétés rurales. Elles permettent surtout – ce qui est capital pour notre analyse – d'étudier, dans chaque pays, les processus de développement territorial dans les territoires qualifiés de ruraux des pays concernés et de les comparer entre eux.

On peut donc avancer que, s'il est indispensable pour définir le rural d'utiliser les critères de densité démographique, d'activité économique, de rapport à l'environnement et de réalité sociale, il faut adopter pour chaque pays le partage qui est fait pour chacun des critères entre ce qui est rural et ce qui ne l'est pas. On peut alors identifier dans chaque pays quels sont les territoires situés dans l'espace rural et ceux qui ne le sont pas. La même démarche peut être faite pour la société – rurale ou pas – et pour l'environnement.

L'APPARITION DE LA RURALITÉ

Globalement, l'émergence du concept de rural s'est faite ces trente dernières années par vagues successives. Les premières

18. P. Campagne, « Introduction » in Rafac, *Agricultures familiales et développement rural...*, op. cit.

19. OCDE, *Créer des indicateurs ruraux*, Paris, 1994.

20. Rafac, *Agricultures familiales et développement rural...*, op. cit.

21. O. Bessaoud et P. Campagne, « France », in Rafac, *Agricultures familiales et développement rural...*, op. cit.

22. Datar, Guide de présentation de la candidature au programme Leader +, 2003.

correspondent à ce que Bernard Kayser a appelé à juste titre la « renaissance rurale²³ ». Elles ont vu émerger les concepts d'espace rural, de société rurale, de territoire et, finalement, de territoire rural, au fur et à mesure que ce dernier va se différencier du territoire agricole, qui était jusqu'alors le seul à exister, compte tenu de l'importance de l'agriculture dans ces espaces. On va donc assister à l'intégration du concept de développement dans cette problématique : c'est l'époque du développement rural, mais aussi du développement local qui finira par devenir le développement territorial. Cette articulation passe par une remise en cause, au moins pour les régions en difficulté, du modèle productiviste dominant.

L'essoufflement de ce modèle productiviste a en effet provoqué des mutations violentes dont les conséquences apparentes ont été la baisse brutale de la population active occupée à la production agricole et la croissance forte des espaces « en déprise²⁴ ». Pourtant, se met en œuvre dans le même temps et de façon moins spectaculaire, un réinvestissement de l'espace rural par d'autres forces de production. Un tel réinvestissement va dans le sens d'un nouveau pacte urbain/rural et ce rapport renouvelé ne se laisse pas décrypter facilement : si le rural n'est pas le nouveau terrain de jeu des urbains en mal de nature, il représente pourtant un espace de services qui réactualise son rapport à la ville.

Il semble bien, dès lors, que l'on assiste à un basculement des fonctions de l'espace rural, à une transition vers une autre régulation où la logique sectorielle cède la place à une logique territoriale. Sur le pourtour méditerranéen, le phénomène n'est pas toujours facilement détectable, même si nous l'avons repéré dans la plupart des pays étudiés, comme nous essaierons de l'illustrer tout au long de l'ouvrage. On peut analyser ce basculement en utilisant plusieurs outils conceptuels :

- la logique sectorielle résulte du découpage en secteurs puis en filières qui isole la production agricole comme une somme de produits bien déterminés. Ceux-ci sont strictement liés à leurs

débouchés. Le prix de marché surdétermine les conditions de sa production. Ainsi peut-on parler dans ce cas de mobilité des productions et de nomadisme (sans doute relatif) des exploitations agricoles (comme on parle de nomadisme des entreprises industrielles et de services) dans la mesure où, lorsqu'une spéculation n'est pas compétitive en un lieu, on met ce lieu en friche et on déplace la production en des lieux de meilleur rendement : la production se déplace mais les producteurs demeurent. L'idée a été développée dès 1993 par Bertrand Hervieu avec la notion paradoxale de « terroir déraciné » pour parler des localisations précaires dans la production agricole ;

- dans le cas de la logique territoriale, on s'intéresse à une production dès lors qu'elle est liée à un territoire. Celle-ci devient alors indissociable du lieu de production puisque ses caractéristiques (spécificité) dépendent étroitement de ce lieu. Nous vient à l'esprit l'exemple des AOC et de toutes les appellations d'origine. Celles-ci consacrent cette caractéristique du « lien au lieu » qui crée un milieu géographique et une dimension cognitive qui fabrique du territoire²⁵.

Essayons maintenant de résumer les caractéristiques de ce modèle productif territorial dont nous constatons l'émergence dans le milieu rural. Au moins trois caractéristiques peuvent être repérées chez ceux qui l'ont analysé :

- la porosité du rapport marchand à l'égard du reste des relations sociales. Ceci annonce la notion d'offre de site qui est différente de la somme des offres individuelles des producteurs sur le site. Le fonctionnement et l'organisation des systèmes locaux de production sont également marqués par l'historicité et la mémoire collective. Les territoires se construisent et leurs productions aussi, et ceci est une affaire ancienne. Laurence Bérard et Philippe Marchenay²⁶ montrent bien comment les appellations d'origine résultent d'un processus long, étiré sur un siècle, mais avec des racines plus anciennes et pétries des histoires des

23. B. Kayser, *La Renaissance rurale*, Paris, Armand Colin, 1990.

24. Ce terme est apparu en Europe au milieu des années 1980. Il désignait, pour ces zones rurales, à la fois une régression démographique, une forte diminution de l'activité économique et une remise en cause des rapports sociaux existants.

25. M.-T. Letablier, « La logique du lieu dans la spécification des produits référés à l'origine », *Revue d'Économie régionale et urbaine*, n° 3, 2000, p. 475-488.

26. L. Bérard et P. Marchenay, *Produits de terroir, comprendre et agir*, Bourg-en-Bresse, PSDR-Inra, 2007.

lieux. La résurgence de l'importance accordée aux productions « localisées » illustre, pour la production agricole, l'évolution vers la société cognitive, que d'aucuns avancent pour l'ensemble de l'économie²⁷ ;

- une disjonction fonctionnelle observable entre l'entreprise implantée sur un territoire et sa population. Dans l'univers de l'industrie, les entreprises qui délocalisent sous la pression de la loi des avantages comparatifs ricardiens sont des emblèmes d'une tendance qui se généralise. Cela ne veut pas dire que les délocalisations soient la tendance générale, au contraire. Nous voulons seulement dire que l'adage implicite selon lequel « ce qui est bon pour l'entreprise est bon pour le territoire » ne se vérifie plus. Deux réalités cohabitent et se rencontrent parfois sans que leurs destins soient liés ;

- une « dissociation de l'agriculture et de son territoire », à l'image de ce que Pierre Daucé et Yves Léon²⁸ évoquent assez justement dans le cas de la Bretagne. Une partie grandissante de la production agricole répond à des exigences du marché qui l'éloigne, voire même la coupe littéralement de son territoire de localisation. L'autre partie y est au contraire complètement ancrée. On a donc une différence établie entre le monde productif « nomade » ou aspatial et le monde productif territorial. Ce qui était relativement banal pour l'industrie et les services est un peu plus singulier pour la production agricole.

L'ÉMERGENCE DES « TERRITOIRES »

Dans les transformations de la réalité rurale observées²⁹ depuis la Seconde Guerre mondiale, il est important de souligner que le concept même de territoire s'est considérablement modifié, en se

distinguant en premier lieu du « terroir » avec lequel a en effet toujours existé une assimilation contestable³⁰.

La notion de terroir a évolué parallèlement à celle de territoire, la première restant fortement liée à des produits agroalimentaires³¹. La variable pédologique reste dominante pour son expression. Dans son appréciation ancienne, le terroir diffère du territoire au sens où l'homme (l'acteur) est minoré au profit d'un sol dans son contexte physico-géographique qui serait préexistant à l'homme. Dans cette perspective, la nature, avec ses caractéristiques élaborées sur le très long terme, est le point de départ et l'action humaine – de collecte et de transformation – n'intervient qu'*in fine* et relativement à la marge. Cette conception dominera du ^{xvii}^e au ^{xix}^e siècle, si l'on en croit Roudié³².

Puis, on voit émerger une conception plus moderne du terroir, dont on pourrait trouver les racines en 1620 dans le *Théâtre d'agriculture et mesnage des champs* d'Olivier de Serres où l'auteur présente en effet « tout ce qui est nécessaire pour bien dresser, gouverner, enrichir et embellir la maison rustique³³ ». Autrement dit, les terres et les aménités présentes sur le lieu ne se valorisent qu'avec les pratiques. Il y a donc, dans la conception moderne du terroir, transcendée par les produits de qualité et leur labellisation³⁴, un processus nécessaire de transformation par les pratiques culturelles et d'élevage et par les savoir-faire accumulés. C'est cette approche du terroir qui le rapproche et parfois le fait se confondre avec le territoire

27. Y. Moulier Boutang, *Le Capitalisme cognitif, la nouvelle grande transformation*, Paris, Éditions Amsterdam, 2007.

28. P. Daucé et Y. Léon, « L'agriculture bretonne, un révélateur des tensions entre agriculture, environnement et cadre de vie », in P. Perrier-Cornet (dir.), *Repenser les campagnes*, Éditions de l'Aube, 2002, p. 173-193.

29. P. Lacombe, *L'Agriculture à la recherche de ses futurs*, Éditions de l'Aube-Datar, 2002.

30. Toute une littérature développée autour de l'association Planète terroirs (voir son site <http://planete-terroirs.org/>) défend l'idée que le terroir constitue la forme rurale du territoire car il intègre les qualités particulières et les aménités propres à certains sols, créant ainsi de la spécificité. La notion de territoire nous paraît plus englobante et moins limitée. En effet, quelle que soit la qualité des sols, le territoire apparaît comme un construit social issu de stratégies d'acteurs qui se coordonnent afin de résoudre un problème productif jugé commun. Voir notamment C. Delfosse (dir.), *La Mode du terroir et les produits agroalimentaires*, Paris, Les Indes savantes, 2011.

31. M. Dedeire, *Le Concept d'agriculture de terroir*, thèse de doctorat de sciences économiques, université de Montpellier 1, 1997.

32. P. Roudié, « Le terroir, mythe(s) ou réalité(s) ? », in C. Durbiano et P. Moustier (dir.), *Actes du colloque « Terroirs, caractérisations, développement territorial et gouvernance »*, Aix-en-Provence, novembre 2006, 2007, p. 15-18.

33. O. De Serres, *Le Théâtre d'agriculture et mesnage des champs*, Actes Sud, coll. « Thésaurus », 2001.

34. L. Bérard et P. Marchenay, *Produits de terroir...*, op. cit.

et qui justifie que nous tentions de clarifier le sens de chacune de ces notions.

Une autre approche du terroir nous aide en cela dans la mesure où elle renforce une de ses spécificités par rapport au territoire en le définissant comme un « système au sein duquel s'établissent des interactions complexes entre un ensemble de facteurs humains (techniques, usages collectifs), une production agricole et un milieu physique – le territoire. Le terroir est valorisé par un produit auquel il confère une originalité (une typicité) ³⁵ ».

Véronique Peyrache-Gadeau³⁶ a tenté de comparer ces deux entités géographiques en décrivant, pour chacune, un certain rapport de la société à son milieu culturel/naturel :

Terroir	Territoire
Résulte de l'histoire locale	Construit socio-économique
Exprime un lien complexe entre usages et environnement et appartenance au sol	Exprime un projet de développement, un lien entre espace administratif et logique patrimoniale
Importance des critères pédologiques, biogéographiques, écologiques...	Importance des critères socio-économiques, en termes d'emplois, d'activités, etc.
Écosystème	Système productif
Communauté	Organisation d'acteurs et/ou d'institutions

Source : V. Peyrache-Gadeau, 2002, p. 259.

35. F. Casabianca, B. Sylvander, Y. Noël, C. Béranger, J.-B. Coulon et F. Ronsin, « Terroir et typicité : deux concepts-clés des appellations d'origine contrôlée. Essai de définitions scientifiques et opérationnelles », communication au symposium international *Territoires et enjeux du développement régional*, Lyon, PS DR, 9 et 11 mars 2005.

36. V. Peyrache-Gadeau, « L'innovation en agriculture : contribution à la négociation de projets collectifs de développement », in B. Guesnier et A. Joyal (dir.), *Le Développement territorial, regards croisés sur la diversification et les stratégies*, université de Poitiers, ADICUEER, 2002, p. 249-272.

Dans son travail de comparaison/distinction, V. Peyrache Gadeau montre qu'il « existe donc une homologie forte entre terroir et territoire, le premier contribuant en quelque sorte à révéler le second³⁷ ». On a bien une distinction entre logique de produit/terroir et logique d'activité/territoire.

Le terroir se présente alors comme un amont du territoire qui n'est pas aussi construit que ce dernier. Tout se passe comme si le terroir résultait d'une histoire longue voire très longue, faite de valorisation des produits par des pratiques, qui cherchent à partir de processus intuitifs et vernaculaires à combiner au mieux les contraintes physiques des lieux, la richesse culturelle locale, les aménités disponibles et les savoir-faire : le terroir apparaît donc comme le cadre d'émergence de la ressource territoriale. Il explicite les contraintes et les handicaps des lieux, tout comme les externalités positives.

Le territoire quant à lui, constitue aussi une portion d'espace habitée et construite par les acteurs. L'historicité est aussi présente, mais les délais de construction peuvent être plus courts. Si le terroir peut être sans projet, c'est précisément l'existence d'un projet de développement qui caractérise le territoire.

Distinguons à ce propos le territoire « donné » du territoire « construit »³⁸. Le territoire donné préexiste à l'action des acteurs, il correspond le plus souvent à un découpage politico-administratif qui sert de périmètre institutionnel à la contractualisation et aux projets dans leurs financements et leur management professionnel. Le territoire construit ne se révèle qu'à partir de la réalisation du projet, il n'est pas postulé à l'avance et son degré de construction peut être variable. En tout état de cause, le territoire, sous ces deux formes combinées, se distingue du terroir par *l'intentionnalité des acteurs* et leur formalisation dans des processus et des procédures de construction territoriale.

En d'autres termes, on pourrait avancer l'idée selon laquelle le terroir est une résultante spontanée de l'histoire, qui retrace un long cheminement naturel des lieux ayant pu capitaliser les atouts

37. *Ibid.*, p. 259-260.

38. Cette distinction entre ces deux types de territoires sera explicitée au chapitre VI.

physiques et humains sédimentés en des lieux et délimitant ces lieux. En revanche, le territoire est un construit social et politique qui émerge de luttes, de contradictions et de conflits³⁹. Il n'existe que par la volonté des hommes qui formulent à son propos un projet et donc une vision prospective formalisée dans une contractualisation entre financeur et bénéficiaire.

COMMENT ALORS DÉFINIR LE TERRITOIRE ?

Les définitions actuelles du concept de territoire⁴⁰ indiquent bien que l'on est dans une problématique scientifique en construction. Ces définitions ont évolué sensiblement depuis trente ans. Il est possible cependant d'en retracer les principales caractéristiques et de partir de notre propre définition que nous pensons représentative d'une conception récente du territoire et de la territorialité.

Le mot territoire est en effet issu du latin *territorium* et a, dans un premier temps, été utilisé pour définir un espace sur lequel s'exerçait une autorité ou une juridiction. Ce n'est qu'à partir des années 1980 que les géographes ont considérablement élargi son champ sémantique, au point qu'il existe aujourd'hui une multitude de définitions selon le domaine étudié⁴¹. Romain Lajarge a montré les limites du mot, auquel il préfère le processus exprimé en termes de « territorialité⁴² ».

Dans ces différentes définitions, on peut retenir quelques mots clés pour le territoire :

- il peut être compris comme un espace, c'est-à-dire une étendue, définie éventuellement hors de la présence des hommes, à partir de caractéristiques objectives décrivant l'espace en question ;

- il peut être aussi l'espace contrôlé-borné des États du XIX^e siècle, comme une métaphore de l'État dans la science politique. Dans ce cas, la construction territoriale vient de l'extérieur ;

- il peut être aussi l'espace éthologique de comportement animal, qui délimite ses frontières par les limites de son pouvoir ;

- il peut aussi être approprié par les acteurs et provenir de processus collectifs de reconnaissance et d'action par les acteurs. Dans ce cas, les acteurs sont présents pour construire un territoire ;

- enfin, la dimension de l'historicité doit être présente, car elle représente l'action implicite des acteurs, qui démontre que chaque lieu est tributaire de sa propre histoire.

Ces dimensions évolutives du territoire sont toutes compatibles entre elles et cumulatives. Elles reflètent les tourments du géographe, cherchant à capter toutes les formes et les motivations de configurations spatiales construites par les hommes, entre l'individuel (la micro-économie) et la totalité (la macro-économie).

Comme en témoigne cette réflexion d'un des pionniers du concept, Claude Raffestin, « le paradigme de la territorialité renverse l'ordre habituel de la géographie puisque le point de départ n'est pas l'espace mais les instruments et les codes des acteurs qui ont laissé des traces et des indices dans le territoire. [...] La "clé du déchiffrement" n'est pas dans la réalité matérielle qu'est l'espace mais dans la sémiosphère que le groupe humain mobilise pour transformer cette réalité matérielle⁴³. »

Ces différentes approches peuvent s'accommoder d'une définition d'économiste. En effet, accoler l'adjectif économique, c'est lui donner un sens lié à la production et/ou à la répartition de biens et services marchands. Dans cette acception, le territoire est alors défini comme « un concours d'acteurs ancrés dans un espace géographique délimité (même si la frontière du territoire peut être floue et provisoire) qui vise à identifier puis tenter de résoudre un problème

39. A. Caron et A. Torre, « Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité », *Développement durable et territoires*, Dossier 7, 2006, <http://developpementdurable.revues.org/2641>

40. L'ensemble de ces éléments de définition du concept de territoire est largement issu de la synthèse que nous avons rédigée dans le rapport Rafac, *Pacte Territoires, Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit.

41. J. Lévy et M. Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003.

42. R. Lajarge, *Territorialités en développement, contribution aux sciences territoriales*, tome 1, HDR soutenue à l'université Joseph Fourier, Grenoble, mai 2012.

43. C. Raffestin, « Territorialité : concept ou paradigme de la géographie sociale ? », *Geographica Helvetica*, n° 2, 1986, p. 91-96.

productif jugé ou ressenti comme partagé par ces acteurs⁴⁴». Il devient alors un « espace de solution » à des « problèmes productifs ».

Mais, dans toutes les définitions du concept de territoire, on indique que ce dernier doit avoir des limites géographiques : il y a un *dedans* et un *dehors* de l'espace concerné. Cette caractéristique est capitale. On verra en effet que c'est elle qui permet d'évaluer le niveau d'articulation de l'action des trois acteurs principaux du développement territorial au plan local : les pouvoirs publics, les acteurs privés et les associations.

Notre définition, basée à la fois sur l'assimilation de « l'état de l'art » à propos de cette question et sur nos propres travaux, se fonde sur une démarche en quatre étapes :

- nous constatons que l'une des étapes importantes de la construction d'un territoire rural est l'émergence coordonnée de trois acteurs qui vont être amenés à travailler ensemble sur ce même territoire :

- l'État, dans sa conception large des « services publics » ;
- les associations ayant décidé de prendre en charge un « espace rural » donné et la société rurale qui y réside ;
- les acteurs privés dans la mesure où ils vont progressivement s'intégrer au processus de développement⁴⁵ ;

- cette première étape est marquée de plus, mais de façon essentielle, par le fait que les trois acteurs acceptent de travailler en adoptant les mêmes limites territoriales. Cette émergence correspond donc essentiellement à la mise en place par les trois groupes d'acteurs d'un nouveau mode de gouvernance du processus de développement du territoire⁴⁶ ;

44. B. Pecqueur, *Le Développement local...*, op. cit.

45. Remadel, *Présentation du réseau maghrébin d'associations de développement local en milieu rural*, Rabat, Remadel-FAO, 2008.

46. P. Campagne, M. Dababi et B. Pecqueur, *À propos du projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache : quelques réflexions sur la gouvernance du développement territorial dans les zones difficiles »*, Colloque « Sociétés en transition et développement local en zones difficiles », organisé par l'Institut des régions arides Médénine-Tunisie (Laboratoire d'économie et sociétés rurales, Lessor) avec le soutien du Cirad, de la GTZ et de la FAO, Djerba, 22-24 avril 2009 ; F. Leloup, L. Moyard et B. Pecqueur, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination », *Géographie, Économie, Société*, vol. 7, n° 4, octobre-décembre 2005, p. 321-332.

- parmi les problèmes que cherchent à résoudre les acteurs d'un territoire, ceux qui relèvent de la dimension économique occupent une place importante étant donné le risque de standardisation de la production que fait courir la globalisation. La spécificité et l'identité représentent alors une sortie par le haut qu'un certain nombre de territoires s'attachent à développer. Cette perspective est particulièrement intéressante quand on l'applique au monde rural qui, de par sa soumission encore importante à l'activité agricole, prend de plein fouet les problèmes de compétitivité qui sont au cœur du fonctionnement de l'agriculture ;

- enfin, l'émergence de territoires d'activité, économique et sociale, qui sont pris en charge par des acteurs locaux, est un phénomène très particulier. On l'observe en effet dans les zones rurales européennes qui se sont vidées de leur population et dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, où s'exerce une forte pression sur les ressources, consécutive à l'augmentation de la population rurale (ces éléments seront développés par la suite, notamment dans le chapitre III).

DES TERRITOIRES QUI POSSÈDENT DES RESSOURCES À VALORISER

La ressource territoriale n'existe donc pas *a priori*. Elle est le résultat des intentions des acteurs. On peut parler de création par l'action. Cette dernière modifie (on parle également de « métamorphose » car la ressource change de nature) la ressource qui est au départ un potentiel. On verra donc (au chapitre V) que le processus d'émergence de la ressource est particulièrement crucial et nous amène à procéder à une analyse institutionnelle des coordinations entre acteurs pour créer la ressource. En effet, dans tous les territoires qui ont cherché à faire une démarche de ce type, on a observé un changement profond des activités mises en œuvre sur le territoire.

Le plus souvent en effet, les activités mises en œuvre avant l'émergence du processus de territorialisation sont des activités standardisées sur le modèle de celles qui sont implantées partout

ailleurs. Cela est dû au fait que ces activités ne valorisent que les ressources locales standardisées, qui sont les mêmes à l'extérieur du territoire. Un groupe plus ou moins important d'acteurs locaux a décidé que, dans les conditions dans lesquelles les activités de ces zones déperissaient, il y avait de fortes chances que leur territoire soit voué à se « désertifier », avec le vieillissement et la disparition progressive de ses habitants. Cette prise de conscience a été souvent concomitante de la « découverte » de la présence, sur le territoire, de ressources qui n'étaient pas valorisées et pouvaient l'être⁴⁷. Un travail important a donc été mis en chantier dans le territoire concerné pour réaliser cette valorisation. C'est la prise en charge par les acteurs locaux qui va constituer une démarche particulière de caractérisation du développement territorial et conduire à valoriser localement les ressources territoriales locales.

Valoriser signifie « donner une valeur ». Dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'une valeur marchande puisqu'elle va se transformer en revenus destinés à ces acteurs locaux. Notons que l'on peut aussi considérer les services non marchands parmi les ressources territoriales surtout s'ils permettent d'améliorer le « vivre ensemble » des populations des territoires⁴⁸.

Mais cette valorisation s'applique à quelque chose de très particulier que l'on appelle les ressources territoriales. On veut dire par là que les acteurs locaux ne sont pas des sous-traitants de firmes extérieures au territoire, souhaitant profiter de bonnes conditions économiques dans un territoire particulier, pour assurer une partie de leur processus de production. Il s'agit de tout autre chose. Les acteurs locaux font d'abord l'inventaire de ces ressources agricoles, d'élevages, artisanales, mais aussi patrimoniales et paysagères qui sont à l'intérieur du territoire et ils vont leur donner une valeur en les transformant en produits ou en services marchands.

La valorisation passe donc par la médiation du marché. Or celui-ci est ouvert puisqu'il va traiter certes des ressources locales, mais de celles qui seront offertes à une demande le plus souvent

extérieure au territoire. Ce processus va se mettre en œuvre par des mécanismes particuliers que nous analyserons aux chapitres IV et V et qui posent les problèmes de la qualité et de la spécificité de ces produits et services, qui vont se trouver au centre du processus.

Cette valorisation va proposer de nouvelles solutions aux différentiels de développement. Comme on le verra, il s'agit bien de solutions nouvelles par rapport aux correcteurs imaginés et mis en œuvre par les États et destinés à réduire les handicaps économiques de certaines zones par rapport à d'autres. Cette nouvelle stratégie sera longuement abordée pour montrer sa spécificité et sa performance.

C'est dans la même démarche que l'on pourra décrire comment ces solutions permettent de minimiser, sinon de supprimer, les aggravations qu'apporte l'insertion inévitable de cet ensemble de territoires ruraux dans le marché mondial.

On comprendra alors que la distinction élaborée à juste titre par la Banque mondiale entre les zones *favorables* et les zones *difficiles*⁴⁹ sera reprise à notre compte. Nous tenterons en effet de montrer comment ces zones difficiles peuvent utiliser cette valorisation locale des ressources locales pour se développer, alors que les zones favorables peuvent le faire en jouant le jeu de la mondialisation.

Ainsi, on observe dans les territoires qui sont l'objet d'une valorisation locale de leurs ressources locales par l'action de leurs acteurs locaux, que cette valorisation se met en place grâce à un processus plus ou moins institutionnalisé qui associe les acteurs privés, publics et associatifs. Cette combinaison va produire une gouvernance du territoire qui signe en quelque sorte le caractère territorial du processus de développement qui se met en place. Cette construction institutionnelle sera développée au chapitre VI.

Enfin, le développement territorial fait apparaître une modification profonde des explications théoriques des processus de développement de stagnation et de régression que connaissent un certain nombre de territoires ruraux. Ces explications, qui traitent de l'existence et de la transformation d'un certain nombre de rentes, permettent de compléter l'utilisation que l'on faisait jusqu'à

47. P. Campagne, « Mondialisation et développement des zones intermédiaires du Maghreb... », art. cit. et B. Pecqueur, « Vers une géographie économique et culturelle autour de la notion de territoire », *Géographie et Culture*, n° spécial, 2004, p. 22-37.

48. R. Lajarge, *Territorialités en développement...*, op. cit.

49. P. Campagne et B. Pecqueur, *Zones difficiles...*, op. cit.

maintenant de ce corpus théorique. Elles permettent de proposer le concept de *rente territoriale*. Ce nouvel élément exprime que l'appartenance d'un produit ou d'un service à un territoire donné, qui lui donne sa spécificité, crée donc une rente nouvelle qui va donner une valeur supplémentaire à ce produit ou à ce service. Cela va entraîner une reconsidération théorique du modèle de développement que nous exposons dans les chapitres VII et VIII.

UN RAPPORT RENOUVELÉ DU RURAL VIS-À-VIS DE L'URBAIN

Une autre caractéristique, certes plus diffuse, apparaît néanmoins. Il s'agit du rapport renouvelé du rural vis-à-vis de l'urbain. Ce qui se joue ici est le statut du « périurbain ». Ce dernier est, dans son appellation, une extension de l'urbain vers le rural. Or une analyse simple des flux de revenus et des migrations pendulaires, ainsi que de la circulation non apparente des richesses (sur la base des dépenses effectives par territoire) montre, comme l'a bien décrit Laurent Davezies, que les transferts de valeurs ne se font plus mécaniquement dans le sens campagne vers les villes : c'est « Rome à l'envers⁵⁰ ». Le phénomène confirme le renversement des rapports où l'urbain produit la valeur économique (des biens et services)⁵¹ et le rural est le lieu d'absorption de cette valeur à travers d'une part des services spécifiques et d'autre part une revalorisation de l'image de la nature qui lui offre une spécificité nouvelle.

Ces caractéristiques ne sont pas, sans doute, les seules. On propose ici une première exploration du modèle territorial dans le monde rural. Retenons surtout que les mutations sont datées historiquement et résultent, en partie tout au moins, de l'état de la concurrence dans la globalisation. Cet état présente une solution pour les territoires qui ne peuvent suivre la concurrence des

productions génériques⁵², soit par faiblesse des infrastructures (cas de certains pays du Sud), soit qu'elles ont des coûts de production, notamment salariaux, trop élevés (cas des économies du Nord), qui les poussent à rechercher la spécification des ressources.

L'apparition ou la consolidation des petites villes complète ce processus et permet de mieux le comprendre. Ces dernières en effet vont constituer le relais entre les zones rurales, les villes et les agglomérations. S'y concentre le plus souvent une grande partie des services à l'agriculture qui étaient en général présents dans les villages avant la « modernisation de l'agriculture ». Mais on voit aussi s'y déplacer ou se créer des entreprises artisanales qui entretiennent la nouvelle vie rurale (habitat, mobilier, adductions diverses, garages) et commerciales (épiceries, quincailleries).

Le développement territorial va largement profiter notamment de l'émergence des petites villes. Ces dernières vont le plus souvent lui fournir le lieu où vont s'installer les nouvelles structures de développement en promouvant une structuration géographique inédite qui va les aider à conforter leur rôle de petits centres.

Ainsi, en moins de cinquante ans, la structuration économique, spatiale et sociale de l'espace et des sociétés rurales a profondément changé. Cela s'est traduit par des modifications de vocabulaire qui proviennent de l'émergence de nouveaux concepts.

50. L. Davezies, *La Circulation invisible des richesses*, Paris, Le Seuil/La République des idées, 2008, p. 12.

51. B. Pecqueur, « De la ville qui consomme à la ville qui produit : la reterritorialisation des fonctions économiques de l'urbain », *Annales de la recherche urbaine*, n° 101, 2007, p. 7-14.

52. Voir chapitre IV.

II. L'ÉMERGENCE D'UNE DIFFÉRENCIATION ENTRE TROIS TYPES DE ZONES RURALES

Cette différenciation peut être d'abord considérée comme un ensemble de faits reconnus par tous, administrateurs, chercheurs et société civile. Elle est ensuite consolidée par les interprétations des faits qu'en font les « spécialistes ». On va alors voir apparaître, chez les chercheurs comme dans les agences de développement, de nouveaux concepts exprimant la différenciation naissante qui apparaît entre les différents types d'espaces ruraux et d'organisations sociales. En nous inspirant de leurs travaux, nous les avons donc classés en trois types : les zones favorables, intermédiaires et difficiles.

L'apparition de cette différenciation – en particulier en ce qu'elle a permis l'identification des zones « difficiles » – a provoqué l'émergence d'un certain nombre de processus que nous avons appelé des « correcteurs » destinés à compenser, à redresser et à atténuer les effets des transformations opérées dans le milieu rural. Une description et une évaluation de ces processus nous permettront de mieux comprendre comment la problématique du développement territorial sera différente¹. Car si le développement territorial fait partie de ces correcteurs, il sera sans doute le seul à avoir un véritable effet. Il va s'appuyer notamment sur la mise en place, par les acteurs locaux, d'associations de développement prenant en charge de façon plus ou moins importante des activités économiques sociales et culturelles dans les territoires concernés.

1. Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit.

Ces associations sont apparues de façon assez diverse selon les pays et les politiques publiques mises en œuvre et parfois en fonction du poids démographique et social des travailleurs émigrés originaires du territoire. Les pouvoirs publics se sont en général mobilisés à la suite de cette émergence mais aussi parfois en cherchant à la provoquer. Ce sont ces associations qui, en prenant en main les problèmes rencontrés dans leurs territoires, vont commencer à construire ce qui sera, plus tard, le développement territorial².

Les processus explicatifs permettant de mieux comprendre l'émergence de ce développement territorial³ présentent trois grandes constantes :

- la segmentation territoriale par la prise en charge par les associations ;
- la rencontre dans chaque territoire d'un processus « remontant » des populations et d'un processus « descendant » des pouvoirs publics ;
- la mise en place progressive d'institutions permettant aux trois acteurs privés, associatifs et publics de gérer le développement d'un territoire dans le cadre d'une « gouvernance territoriale » spécifique.

Si l'institutionnalisation mise en place par les États pour accompagner cette émergence tient une place privilégiée, elle est multiforme.

Pour avoir un aperçu global suffisamment explicatif des différentes étapes et formes de cette émergence du développement territorial, nous avons choisi d'en faire une description par grands ensembles géographiques, en Europe d'abord, puis dans les pays méditerranéens du Sud et de l'Est pour lesquels nous avons pu mobiliser une information suffisamment détaillée, compte tenu des études réalisées et des travaux effectués par nos équipes depuis presque trente ans.

Nous montrerons ensuite succinctement comment des phénomènes analogues se sont produits dans d'autres régions du monde

et notamment en Afrique au sud du Sahara⁴. Cette longue marche du développement territorial pour arriver à maturité nous permettra d'aboutir aux trois éléments qui en définissent, selon nous, le contenu : l'émergence de territoires ruraux d'un nouveau type, la valorisation locale par les acteurs locaux des ressources spécifiques territoriales et l'apparition d'une gouvernance spécifique dans les territoires ayant mis en place ce processus.

Nous concluons ce chapitre en montrant que les territoires ayant fait cette démarche sont bien engagés dans un processus de développement. Ce dernier, qui peut se mesurer grâce à un certain nombre d'indicateurs, s'avère fondamentalement différent de celui qu'empruntent les territoires qualifiés de « zones favorables » qui, comme on le verra au chapitre III, assoient leur processus de développement sur leur insertion dans le marché mondial.

ZONES FAVORABLES, DIFFICILES ET INTERMÉDIAIRES : L'ABOUTISSEMENT D'UN PROCESSUS HISTORIQUE (1960-1990)

Les zones favorables

Ce sont celles où peut être mis en œuvre ce que nous avons appelé, après d'autres, le « modèle dominant » de développement des activités économiques mises en œuvre dans les territoires concernés⁵. Le texte ci-dessous, consacré à l'analyse des zones favorables et difficiles et élaboré dans le cadre de l'un de nos travaux communs, permet de montrer les relations existant entre le modèle dominant et les zones dites favorables dans les pays européens :

« En Europe, en effet, le processus considérable et rapide de « modernisation » de l'agriculture qui s'est engagé à partir du traité de Rome (1957) a engendré une tentative plus « scientifique » de définition. Elle s'appuie sur celle de Gilles Allaire et Robert Boyer (1995) quand ils ont développé le concept de modèle dominant à propos de la politique agricole

2. P. Campagne, « Mondialisation et développement des zones intermédiaires du Maghreb... », art. cit.

3. B. Pecqueur, *Le Développement local...*, op. cit.

4. M.-R. Mercoiret, « Les organisations paysannes et les politiques agricoles », *Afrique contemporaine*, n° 217, 2006, p. 135-157.

5. G. Allaire et R. Boyer, *La Grande Transformation de l'agriculture*, Paris, Inra-Economica, 1995.

commune et plus généralement de l'agriculture européenne. Ce modèle dominant est pour eux un mode – devenu modèle – de combinaison des facteurs de production qui présente la triple caractéristique :

- de représenter la situation moyenne des exploitations en termes de surface par actif, de choix de combinaisons productives, de capital, etc., dans un système de production donné. Et à un moment historique donné. Ces exploitations mettent en œuvre – et donc profitent – de la PAC;
- d'être accompagné d'un système de prix propre à la PAC, très favorable aux exploitations de grande et moyenne taille, mais qui s'est révélé insuffisant pour que les autres exploitations puissent arriver, compte tenu notamment de leur trop petite surface, à mettre en œuvre ce modèle dominant;
- de procurer à l'agriculteur un revenu acceptable compte tenu d'un certain nombre de normes économiques et sociales qui sont celles que jadis, en 1962, E. Pisani avait inscrites dans la loi d'orientation agricole française en parlant, pour les revenus des agriculteurs, de "revenu équivalent aux revenus urbains"⁶.

Ainsi, mettre en œuvre le modèle dominant dans les agricultures dépendant de la politique agricole commune leur offre de pouvoir assurer leur propre fonctionnement. Cela signifie qu'elles peuvent financer avec les revenus bruts de l'unité de production l'ensemble des dépenses permettant à l'unité de production de fonctionner. Mais cela veut dire aussi, comme on le verra plus loin, assurer à l'unité de production les possibilités d'investissement qui lui permettront de rester « compétitive » par rapport à l'évolution économique des unités de production qui auront cherché à rester dans le groupe de celles qui peuvent appliquer le modèle dominant. Ceci est en effet indispensable pour rester dans les conditions générales de production et au niveau social de satisfaction des besoins. En effet, dans les zones favorables, les différences de productivité de la terre (rendements) et du travail (production par actif) augmentent plus vite que dans les autres

6. P. Campagne et B. Pecqueur, *Zones difficiles...*, *op. cit.*

types de zones⁷. Il en résulte, sur des périodes longues, que les prix relatifs à la production des productions agricoles et d'élevage baissent tendanciellement, ce qui handicape encore davantage les revenus des zones intermédiaires et surtout des zones difficiles.

Les zones rurales dans lesquelles la majorité des unités de production peuvent mettre en œuvre le modèle dominant pourront être qualifiées de zones favorables, celles qui ne le peuvent pas de zones difficiles. De nombreuses études ont été consacrées pendant cette période au fonctionnement de ces dernières. Nous y faisons largement référence ci-après.

Nous proposerons dans le chapitre suivant un ensemble conceptuel, basé sur les « conditions générales de production » et sur le « niveau social de satisfaction des besoins » qui permet d'expliquer quels sont les mécanismes concrets mis en œuvre par le modèle dominant. En effet, la mise en œuvre de ce dernier assure aux appareils de production leur propre reproduction, c'est-à-dire la croissance continue de la production grâce à la dynamique production-surplus-accumulation. Il produit alors des normes de fait que nous avons regroupées sous deux éléments, les conditions générales de production et le niveau social de satisfaction des besoins.

On peut alors montrer que le modèle dominant se constitue comme une référence absolue même si un certain nombre de phénomènes économiques et/ou bioclimatiques (opportunités suivies d'obstacles naturels conjoncturels) provoquent des fluctuations dans la production, des famines et des surproductions. C'est ainsi que si un phénomène fonctionne – la mise en œuvre du modèle dominant –, un certain nombre de facteurs extérieurs peuvent néanmoins provoquer des dysfonctionnements dans l'application des normes ainsi instituées.

La même différenciation se fait au Sud et à l'Est de la Méditerranée. On peut ainsi, à titre d'exemple, faire référence dans

7. C. Reboul, « Mode de production et systèmes d'agriculture et d'élevage », *Économie rurale*, n° 112, mars-avril 1976, p. 55-65; M. Mazoyer, *Origines de la reproduction des inégalités régionales de développement agricole en Europe*, Congrès de l'association des économistes agricoles, Belgrade, 1981.

les pays que nous avons étudiés à un certain nombre de zones que l'on peut qualifier de « favorables ».

En Algérie, les zones rurales où sont situés les « domaines autogérés » et les périmètres irrigués représentent, depuis l'indépendance, les zones favorables les plus évidentes⁸. Au Maroc, le million d'hectares irrigués et les offices de développement jouent le même rôle. Là aussi le transfert des budgets de l'État est très important, mais c'est globalement une réussite. La productivité y est relativement élevée car les attributaires des offices sont des agriculteurs privés souvent de petite taille⁹. En Tunisie¹⁰, les périmètres publics irrigués et les zones de forages sont de beaux exemples de zones difficiles devenues favorables. La thèse d'Ali Abaab¹¹ prouve que dans la région qu'il a étudiée (Sidi Bouzid), l'essentiel des investissements hydrauliques (forages) sont des investissements privés faits par des agriculteurs petits et moyens. En Égypte, les « nouvelles terres et la contre-réforme agraire » sont aussi de beaux exemples de zones difficiles devenues favorables grâce cette fois-ci à des investissements de l'État¹². En Palestine, la vallée du Jourdain peut être considérée comme une zone favorable¹³. Au Liban, la Bekaa est bien représentative de ce

type de zone¹⁴. En Albanie, les périmètres irrigués dans le cadre des projets de la Banque mondiale sont des zones devenues favorables à la suite d'investissements publics¹⁵. Toutes les zones oasiennes du Maghreb et d'Égypte sont également favorables, certaines depuis longtemps, grâce à un appui de l'État, comme c'est le cas en Algérie avec les investissements touristiques dans les grandes oasis.

Ces exemples permettent aussi d'avancer que les zones favorables sont souvent des zones qui étaient au départ potentiellement favorables comme les domaines algériens. Mais c'est la politique des États qui les rend favorables. En effet, même celles qui, depuis toujours, ont été considérées comme écologiquement et/ou économiquement favorisées vont souvent recevoir des pouvoirs publics les moyens de consolider, si ce n'est d'étendre, ce caractère favorable. Le Bassin parisien n'aurait jamais atteint le niveau de compétitivité qu'il a actuellement sans la PAC et ses prix élevés garantis, sa préférence communautaire et les efforts de recherche agronomique dont il a été l'objet. Le million d'hectares irrigués du Maroc est d'abord le produit des investissements publics très importants dans les périmètres des offices de mise en valeur. C'est la même chose en Égypte avec les « nouvelles terres ». Finalement, on peut dire que l'État va créer des zones favorables en mettant en valeur des terres qui ne l'étaient que potentiellement et on peut avancer que ceci est finalement vrai à la fois pour le Nord, le Sud et l'Est de la Méditerranée.

L'inconvénient de la démonstration que l'on vient de faire est qu'elle est très liée à l'agriculture. Il y a derrière tout cela, implicitement, l'idée que le développement de ces zones va être d'abord agricole. Certes ce sont des zones rurales et il est donc normal que leur activité soit d'abord agricole ou d'élevage. Mais on peut aussi se référer à d'autres créations de zones favorables comme celles qui sont nées à partir des investissements considérables en énergie hydraulique (les vallées alpines en France), qui permettent

8. Certes on sait que pendant longtemps les domaines autogérés ont eu des problèmes importants de fonctionnement et que leurs résultats ont été médiocres tout au moins pour une partie d'entre eux. Mais on sait aussi que cela était dû davantage aux modes de gestion de ces exploitations qu'aux conditions naturelles et économiques dans lesquelles elles se trouvaient. Voir notamment S. Bédrani, A. N. Djenane, H. Hacherouf et S. Laribi, « L'exemple algérien », in Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

9. M. Mahdi, « Le Maroc », in Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

10. M. Elloumi, M. Sghaier et K. Kadhkadi, « Le cas de la Tunisie », in Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

11. A. Abaab, *La Modernisation agricole et ses effets sur les systèmes de production : le cas de la région de Sidi Bouzid en Tunisie centrale*, thèse de Ph. D, publication de l'université de Gand, Belgique, 1999.

12. T. Abdelhakim, « La zone de Tiba (Égypte) », in Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

13. N. Abu Shammala, « Émergence de processus de territorialisation en Palestine : le cas de la vallée du Jourdain », in Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

14. S. Darwich, « Dynamique territoriale au Liban : des territoires religieux, tribaux et économiques aux territoires de développement », in Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

15. A. Civici et F. Guri, « La territorialisation du développement rural en Albanie », in Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit.

l'installation d'industries dont le fonctionnement est moins cher ou d'équipements touristiques (en montagne, mais aussi dans les zones littorales, comme c'est le cas en Espagne, en Grèce, en Tunisie, en Algérie, etc.).

Ces exemples nous permettent aussi de faire une distinction très nette avec les interventions des États dans les zones difficiles. Dans ces dernières en effet, comme on le verra ci-après, la tentative de l'État de les rendre favorables va échouer car, contrairement aux premières que nous avons qualifiées de potentiellement favorables, elles présentent trop de handicaps pour pouvoir mettre en œuvre le modèle dominant qui leur permettrait de devenir favorables.

Les politiques publiques ont également été très prégnantes sur les *clusters* européens, à commencer par les pôles du Mezzogiorno italien ou, plus récemment, ceux de compétitivité français. Concernant les districts industriels, les investissements sont plutôt le fait des entreprises elles-mêmes. Celles-ci sont dans la plupart des cas dotées de holdings privées et sont en autofinancement sans beaucoup de branchements avec un système bancaire externe. En revanche, en France, les systèmes productifs localisés (SPL) font l'objet d'une reconnaissance par l'État et d'une politique publique de soutien financier¹⁶.

On a donc aussi des exemples non agricoles de zones difficiles devenues favorables avec l'aide des pouvoirs publics ou plus exactement avec des investissements ne provenant pas de la zone concernée. Mais ce qui, en fait, rapproche toutes ces zones, c'est que toutes les activités qui y naissent grâce aux investissements publics et les aident à devenir des zones favorables, les préparent à produire des biens et des services génériques¹⁷ qui auront le niveau de compétitivité suffisant pour affronter le marché mondial, avec les produits et les services de consommation de masse qu'ils vont mettre sur le marché.

En revanche, on va observer fréquemment, à partir des grandes évolutions du milieu des années 1980 et du «réveil des acteurs

locaux», dans certaines zones «difficiles», l'émergence d'une valorisation de ressources spécifiques qui n'avaient pas encore été mises à jour. Lorsque cette valorisation réussit, elle transforme de fait ces zones difficiles en zones partiellement favorables. Cela va être le cas notamment quand une AOC est instituée dans l'une de ces zones. Les produits concernés, bien que spécifiques à un territoire, seront commercialisés sur des marchés qui peuvent être très éloignés de ce dernier.

Ce qui semble important pour conclure ce premier point, c'est que les industries alpines à énergie peu coûteuse, comme les stations de ski, ou les «zones touristiques» littorales méditerranéennes des pays du Sud représentent la même chose que le blé tendre du Bassin parisien ou les périmètres irrigués marocains. Dans les différents cas de figure, ces zones élaborent des produits et services de consommation de masse, dans des conditions économiques telles qu'ils peuvent affronter le marché mondial.

Ces dernières réflexions renforcent encore notre définition des zones favorables fondée sur la notion de modèle dominant. En effet, la mondialisation de l'économie représente essentiellement une interconnexion des marchés qui permet – globalement et en théorie – aux consommateurs ou à leurs représentants, de comparer les produits et/ou les services et les prix auxquels ils se négocient. Cela est aussi vrai pour les différentes catégories de céréales que pour la journée de pension complète des grands complexes touristiques. Certes, il serait bien léger de nier toute la complexité de ces marchés¹⁸ et donc de simplifier à l'extrême la comparaison que l'on peut faire entre ces produits et services de consommation de masse. Il n'en demeure pas moins que, d'une façon ou d'une autre, cette comparaison est un des facteurs importants de l'évaluation relative des biens et services présentés sur les marchés de consommation de masse. Il y a bien un modèle dominant pour chacun de ces biens et services, même si sa composition concrète est complexe car elle fait référence à beaucoup de facteurs.

16. P. Pommier, *Les Systèmes productifs locaux*, Paris, La Documentation française-Datar, 2002 ; C. Courlet et A. Torre, « Les systèmes productifs localisés », *Études et recherches sur les systèmes agricoles et le développement*, n° 38, 2002.

17. Ce concept de « biens et services génériques » est explicité au chapitre IV.

18. En passant sous silence, par exemple, tout le jeu des États vis-à-vis de ces zones et de leurs productions par le biais des soutiens de diverses natures qu'ils ont mis en place pour les rendre encore plus compétitives.

Les zones difficiles

S'agissant de ces zones, on se trouve face à ce que nous avons appelé un « maquis conceptuel et terminologique ». Si l'on parle en effet de zones difficiles, on parle aussi de « zones marginales », de « zones arides », de « zones déshéritées », de « zones pauvres » ou à pluviométrie insuffisante (moins de 400 mm), ou encore de « zones dont les chances de survie ont disparu »... La multiplicité des termes est telle que la Banque mondiale elle-même – qui a inventé le concept de zone favorable – avait proposé d'inverser le prisme pour parler de « hors zones favorables »¹⁹.

Le comité scientifique du colloque international organisé en avril 2009 par l'Institut des régions arides de Médenine (Tunisie) sur « Sociétés en transition et développement local en zones difficiles » avait proposé des définitions plus précises pour ces zones « difficiles » qui font référence à leur performance économique :

- des zones à faible avantage comparatif;
- des zones qui ont perdu – ou n'ont jamais eu – la compétitivité nécessaire par rapport à l'extérieur ou aux autres zones ou régions;
- des zones dont les populations ont du mal à suivre le développement et à s'adapter au changement (cela dépasse leur potentiel de ressources naturelles);
- des zones en retard de développement et qui sont à la recherche d'une dynamique de développement²⁰.

On peut compléter les définitions précédentes par une énumération des causes de ce caractère difficile qui qualifie aussi ces zones – car c'est bien de cela qu'il s'agit – par les handicaps auxquels elles sont confrontées. Elles peuvent dès lors être considérées comme difficiles de plusieurs points de vue :

- du point de vue de leurs ressources naturelles qui ont engendré une situation agro-écologique (sols, climat, relief) peu favorable à une production agricole et d'élevage d'un niveau et d'une qualité suffisante;

- à cause de leur situation géographique, par exemple leur enclavement ou leur éloignement des marchés;
- parce qu'elles ont connu un exode important, elles se sont vidées de leurs ressources humaines;
- parce que n'ayant pas *a priori* de ressource spécifique valorisable immédiatement détectable²¹;
- plus globalement, parce que ayant perdu leurs ressources humaines et que leur mode d'adaptation à la survie des populations ne convient plus aux habitants, étant donné qu'il est devenu obsolète, par rapport à ce que nous appelons le niveau social de satisfaction des besoins²².

Ces zones sont par ailleurs confrontées à un certain nombre de handicaps que les pouvoirs publics ont, de tout temps, tenté d'atténuer par un certain nombre de :

- correcteurs des potentialités de l'espace agricole, par des banquettes²³ ou plus généralement des aménagements fonciers;
- correcteurs de l'enclavement par la construction de pistes et d'aménagements divers;
- correcteurs de l'isolement par la mise en place d'équipements sanitaires, sociaux et culturels;
- correcteurs visant à améliorer les performances agricoles ou d'élevage de ces zones...

On s'aperçoit alors que ces « correcteurs » n'ont été que peu efficaces, vraisemblablement parce qu'ils ne pouvaient pas s'attaquer aux causes des situations dans lesquelles se trouvent ces zones.

En effet, ces correcteurs ne changent pas fondamentalement le mode d'insertion de ces zones dans le marché mondial. Elles se retrouvent donc confrontées au règne de la compétitivité qui est elle-même complètement imposée de l'extérieur, sans aucune capacité de choix de la part des principaux agriculteurs et éleveurs de

19. Banque mondiale, *From vision to action: problématique du développement rural dans les zones sèches du Moyen-Orient et du Maghreb*, Washington, 2000.

20. Institut des régions arides, *Note de cadrage du colloque international Delzod, Médenine, IRA, 2009*.

21. On verra ci-après que ces zones ont souvent des ressources « cachées ».

22. P. Desrozier, « Le plateau de Millevaches. De l'initiative communale à la promotion intercommunale », *Espaces*, 1998 ; P. Desrozier, « L'identité locale pour construire un développement durable », in Commission européenne-CNASEA, *Le Développement global et durable des territoires ruraux...*, op. cit.

23. Amas de terre formant un talus artificiel permettant de cultiver des terres dont la pente est importante.

la zone concernée de modifier les contraintes du marché et donc leurs revenus.

Les « zones intermédiaires »

Cette appellation est plus rare. Nous l'avons nous-mêmes explicitée pour pouvoir fixer des bornes moins abruptes entre zones favorables et zones difficiles. Pour ne citer que le critère pluviométrique, si l'on adhère à la définition de la Banque mondiale qui définit les zones favorables comme celles qui reçoivent plus de 400 mm de pluie par an, il est difficile d'admettre que toutes les zones qui ont une pluviométrie plus faible sont des zones difficiles, telles que nous les avons décrites ci-dessus. Cela se vérifie bien entendu si elles ne reçoivent que 150 mm de pluie par an, mais il est plus délicat de le prouver si elles en reçoivent 350 mm. En fait, on comprend mieux la spécificité des zones intermédiaires si l'on tente une analyse comparée des trois types de zones, en termes de stratégie mise en œuvre par les acteurs locaux concernés.

Les zones difficiles sont celles où l'agriculture et l'élevage sont essentiellement vivriers et tournés vers l'autoconsommation. Elles se reproduisent grâce à des revenus extérieurs qui sont le plus souvent issus de l'exode rural d'une partie de la famille vers les villes ou l'étranger.

Les zones intermédiaires sont souvent, au départ, celles de polyculture-élevage. Leur forme sociale dominante est, au moins jusqu'en 1960, en Europe comme dans le Sud et l'Est de la Méditerranée, dite « paysanne²⁴ ». Elles vont être tentées par plusieurs stratégies, parfois combinées entre elles :

- l'intensification ou la spécialisation du système de production (Sidi Bouzid, en Tunisie), l'irrigation par forage dans les hautes plaines algériennes, l'abandon de la polyculture-élevage pour un élevage plus spécialisé, plus intensif et moins dépendant des conditions naturelles (élevage bovin de la Creuse²⁵);

- la pluriactivité individuelle ou familiale²⁶;
- l'exode momentané.

C'est ainsi que le caractère de zone intermédiaire se justifie d'abord par le fait que les handicaps sont moins importants que dans les zones difficiles. Au Sud, le critère le plus significatif est sans doute la pluviométrie : alors que les zones favorables sont celles dont la pluviométrie dépasse 400 mm et que les zones deviennent difficiles à moins de 200 mm, les zones intermédiaires vont se situer entre 200 et 400 mm de pluie.

Mais la base de la stratégie des zones intermédiaires est de tenter de maximiser l'emploi de la main-d'œuvre familiale. Le principe de base mis en œuvre veut que chaque membre de la famille doive participer, sous forme de travail, à l'élaboration de la valeur économique que représentent les biens et les services produits par l'unité de production. Cela justifie donc, sur un plan strictement économique bien entendu, le travail fourni par les enfants et les personnes âgées : tous les membres de la famille consommant de la valeur produite par celle-ci, il est donc normal que, chaque fois que cela sera possible, ils participent à l'élaboration de cette valeur.

On est ici dans la même problématique que le rôle de l'exode rural pour les zones difficiles. Le transfert d'une partie du salaire de l'émigré représente lui aussi sa participation à l'élaboration d'une valeur économique supplémentaire, qui va permettre de faciliter la consommation familiale et dont il va profiter lui aussi d'une façon ou d'une autre.

Quant aux zones favorables enfin, elles vont chercher à optimiser la rente différentielle que leur donne, soit la situation agropédologique (climat, sol, relief), soit la situation géographique (proximité d'un marché adapté ou d'une agro-industrie). Leur choix est tourné délibérément vers des produits génériques. Il est motivé par une adaptation particulière de variétés (pour l'agriculture) ou de races (pour l'élevage) permettant d'avoir des rendements élevés par rapport à ceux, moyens, de ce produit et une qualité moyenne conforme aux normes en vigueur. Les unités de production de ces

24. A. Chayanov, *La Théorie de l'économie paysanne*, Paris, Cujas, 1925.

25. Cellule Leader Creuse, *Évaluation du Projet Leader 1 dans la Creuse*, Conseil général de la Creuse, 1995.

26. T. Abdelhakim, *Pluriactivité et agriculture familiale : réalités sociales, questions théoriques et études de cas*, thèse de doctorat de sociologie, université Paris X, 2003.

zones mettent en place une combinaison des facteurs de production, qui va les rapprocher le plus possible de ce que nous appelons ci-après les conditions générales de production.

Finalement, il faut différencier trois types de zones favorables :

- celles qui le sont par des conditions naturelles exceptionnelles ;
- celles qui le sont devenues parce que l'État a investi (grandes compagnies en France, Mezzogiorno italien, le « million d'hectares irrigués » au Maroc...);
- celles qui le deviennent avec le passage de productions génériques à des productions spécifiques (chapitres IV et V).

Comme on vient de le voir, la différenciation se fait essentiellement entre les possibilités de stratégie différente vis-à-vis du marché. Cela est d'autant plus vrai que des zones intermédiaires et/ou difficiles peuvent devenir favorables en raison d'investissements importants non agricoles comme ceux qui sont tournés vers la production d'énergie ou le tourisme. La typologie basée sur trois types de zones nous semble donc pertinente pour plusieurs raisons :

- elle a pour référence une situation économique à la fois mesurable en termes macroéconomique (le marché mondial) et perceptible au niveau microéconomique en matière de niveau de vie et de satisfaction des besoins ;
- elle permet de mettre à jour des stratégies familiales différentes : optimisation de la compétitivité pour les zones favorables, maintien de la survie pour les zones difficiles et essai de « maintien » de la consommation familiale dans des conditions viables pour les zones intermédiaires ;
- elle partage l'espace rural et les sociétés rurales des deux rives de la Méditerranée²⁷ en trois groupes homogènes dont la dimension démographique est du même type (40 % pour les zones favorables, 35 % pour les zones intermédiaires, 25 % pour les zones difficiles).

27. Mais cela est vrai aussi pour d'autres régions du monde : voir les travaux du Cirad sur l'Afrique au sud du Sahara et sur le Brésil.

LA MISE EN PLACE DES CORRECTEURS DES GRANDES ÉVOLUTIONS DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE ET DU MONDE RURAL

Comme on l'a analysé dans les pages qui précèdent, les quarante années qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale ont provoqué de profondes modifications dans les espaces et les sociétés rurales que nous avons observés directement, plus particulièrement au Nord, au Sud et à l'Est de la Méditerranée. Ces modifications ont fait l'objet de ce que nous appelons des correcteurs.

La stratégie générale des correcteurs et le rôle de l'État

La mise en place de ces correcteurs sera multiforme car elle fera intervenir à la fois les États, les populations locales des zones concernées et souvent des ONG, locales, étrangères ou internationales.

Cette stratégie générale part du constat que le marché oblige à adopter les normes du modèle dominant. Or beaucoup de zones – 80 % de l'espace agricole en Europe – ne sont pas en capacité de le faire. Différents types de correcteurs sont alors initiés par les États.

Dans les pays du Nord, la ruralisation des pôles de développement chers à François Perroux²⁸ représentait un premier correcteur par l'industrialisation. Elle était fondée sur l'hypothèse que la population industrielle ne cesserait pas de croître, au moins dans l'immédiat. Mais les pôles constitués par l'industrie portaient avec eux un certain nombre de nuisances qui rendaient problématique une expansion industrielle dans les villes, c'est-à-dire là où elle avait été mise en œuvre depuis les années 1950. On imagina alors un processus d'industrialisation rurale qui permettrait de remplacer la population agricole, partie vers les villes, par une population industrielle rurale, employée par les nouvelles activités, notamment la sous-traitance, qui pouvait être installée dans des pôles ruraux. Cela avait l'avantage d'arrêter l'exode et de repeupler certaines zones difficiles par des actifs jeunes et une population dont on espérait un fort dynamisme démographique.

28. F. Perroux, *L'Économie du xx^e siècle*, Paris, PUF, 1969, 2^e édition augmentée.

Mais dès le début des années 1980, il apparut clairement que la croissance de la population active industrielle commençait à ralentir sérieusement. Dans son ouvrage déjà cité, Bairoch montre très justement que ce phénomène – que l'on attribua d'abord à la hausse des coûts de l'énergie consécutive aux premiers chocs pétroliers – avait une autre explication : à partir du milieu des années 1980, la productivité du travail dans l'industrie augmente plus vite que la demande de biens industriels et, pour satisfaire cette dernière, l'activité industrielle peut alors continuer de croître sans entraîner derrière elle, celle de la population active industrielle. La « décentralisation industrielle²⁹ » n'existera pas. Certains chercheurs voient alors dans ces phénomènes les causes de ce que l'on a appelé alors l'industrialisation manquée du monde rural.

Le deuxième correcteur étatique dans les pays du Nord consista dans l'intervention massive de l'État à travers la mise en place de grands programmes d'aménagement, gérés le plus souvent par des compagnies nationales. Les années 1970 foisonnent de ce type d'initiatives qui se développent essentiellement hors des zones favorables avec l'ambition évidente de créer de nouvelles zones favorables³⁰. Au Sud, les grands projets de développement furent la règle. Ils succédaient aux différentes tentatives de modernisation du monde rural dans les zones pauvres. Ces différentes initiatives furent bientôt bloquées par les programmes d'ajustement structurel, qui allaient réduire sensiblement les possibilités d'investissement direct de l'État dans l'agriculture, dont les effets d'entraînement apparaissaient de plus en plus problématiques.

Les organismes publics internationaux accompagnèrent, pour le Sud, cette évolution en imposant un changement radical de modèle de développement : devant les difficultés et parfois la faillite des initiatives des États, on élaborait bientôt un « modèle alternatif » qui allait mettre le marché au centre du dispositif, en tant que maître d'œuvre de l'optimisation de la croissance et de la satisfaction des besoins des populations. Ce changement radical fut alors quasi

institutionnalisé par le consensus de Washington³¹ qui avançait que seul le marché pourrait amorcer des processus de développement durable dans le Sud. Mais comme il était difficile pour ces organismes d'admettre que la pauvreté continuait de progresser, particulièrement dans les zones rurales, ils inventèrent des correcteurs des dégâts, bientôt manifestes, causés par le nouveau modèle dans les zones rurales, notamment les zones difficiles.

On mit alors en place, entre autres, des « programmes de développement rural », destinés aux zones rurales pauvres, c'est-à-dire difficiles (au sens de la Banque mondiale), qui s'organiseront autour de l'hypothèse selon laquelle le social ne devrait normalement être financé que par l'utilisation rationnelle du surplus national. Mais celui-ci devant être prioritairement et entièrement utilisé pour l'investissement productif, on fit alors financer le social par des transferts internationaux. Et ce sont donc ces nombreux « programmes de développement rural » qui seront chargés, au Sud, de corriger les rigueurs engendrées par le nouveau modèle. Ils ne différeront pas sensiblement des interventions de l'État de la période précédente, sans compter que la mise en œuvre de cette stratégie se heurta rapidement aux contraintes des programmes d'ajustement structurel qui interdisaient de considérer ce modèle comme durable, économiquement parlant³². Il faudrait bien en effet que quelqu'un prenne un jour le relais de ces transferts et on ne voyait pas qui pourrait le faire.

C'est ainsi que les années 1990 représentent sans doute la pire décennie pour les zones difficiles. Les États prirent alors le relais, mais en se centrant prioritairement sur les équipements collectifs. Tous n'eurent pas la même volonté politique et les mêmes moyens de le faire. Ceci explique les disparités importantes que l'on observe encore aujourd'hui au Sud et à l'Est de la Méditerranée.

29. P. Lamour, *Le Cadran solaire*, Paris, Fayard, 1995.

30. A. Abaab et al., « Synthèse », in Rafac, *Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée...*, op. cit.

31. Le consensus de Washington est un ensemble de mesures standard appliquées par les institutions financières internationales siégeant à Washington (Banque mondiale et Fonds monétaire international) aux économies éprouvant des difficultés face à leur dette. Il reprend les idées de l'économiste John Williamson.

32. D'ailleurs cette période est aussi celle où les pouvoirs publics abandonnent les « plans et programmes régionaux » ou « subrégionaux », probablement en grande partie parce que l'initiative de l'activité productive – qui est un élément essentiel du dispositif – ne peut plus être le fait de l'État, sa mise en œuvre étant nécessairement entre les mains des acteurs locaux.

Les ONG internationales qui ont émergé dans les pays industrialisés et les ONG locales vont alors apparaître à peu près au moment de la mise en œuvre des premiers programmes d'ajustement structurel, c'est-à-dire à la fin des années 1980. Elles vont tenter de prendre le relais en utilisant les mêmes moyens que les États et les organismes internationaux, c'est-à-dire avec des transferts, mais en y ajoutant, le plus souvent, une grosse nuance : elles partent du principe que le capital que représentent ces services éducatifs, sanitaires et sociaux dans les zones rurales doit être construit, en partie tout au moins, par les habitants eux-mêmes. Elles accompagnent donc, en le favorisant, le foisonnement d'associations locales qui vont apparaître à ce moment-là, plus particulièrement dans les zones difficiles, celles qui ont été le plus souvent délaissées par les États.

Les correcteurs « familiaux » : le « modèle dual »

Les correcteurs familiaux des difficultés ou des handicaps rencontrés dans ces zones avaient été installés dès la fin de la Seconde Guerre mondiale. L'essentiel du dispositif, qui est largement connu, était fondé sur l'émigration, que ce soit au Nord (Portugal et Espagne notamment) ou au Sud et à l'Est. Le système mis en place, que nous avons qualifié de « dual », était partout le même : la famille restait sur place et assurait son alimentation par une agriculture vivrière qui permettait aussi de nourrir les membres de la famille qui ne pratiquaient qu'une émigration saisonnière. Les biens et services marchands étaient alors intégralement financés par les transferts des actifs émigrés³³.

On peut avancer sans nuances que ce correcteur fut le seul qui fonctionna vraiment, et pendant un demi-siècle. Certaines études sur les revenus par tête indiquent par exemple pour la Tunisie que le gouvernorat de Médenine arrivait en deuxième position pour l'ensemble de la Tunisie après celui du « cap Bon », connu pour ses performances notamment agricoles ! On pourrait sûrement retrouver des phénomènes analogues en Algérie ou au Maroc qui montrent, comme c'est le cas au nord du Portugal ou en Espagne, que les zones

difficiles de ces régions ont évité la pauvreté grâce aux revenus en provenance de l'émigration. C'est ainsi qu'apparaît ce que nous avons appelé le « modèle dual ».

L'agriculture et l'élevage familiaux vont rester présents dans les exploitations et serviront à l'autoconsommation alimentaire des familles. Les revenus monétaires, qui étaient apportés avant la Seconde Guerre mondiale épisodiquement par la vente d'animaux et notamment de petits ruminants, vont disparaître au fur et à mesure que la croissance démographique va faire augmenter la demande et que l'offre va se réduire en raison de la pression sur les ressources : chaque famille augmente son cheptel, mais globalement le nombre de têtes par habitant a tendance à diminuer. Ces revenus monétaires seront remplacés peu à peu par ceux de l'émigration qui va se développer avec la réindustrialisation rapide de l'Europe et l'extension des activités urbaines dans les villes du Sud. Jusqu'au milieu des années 1980, ce nouveau modèle de subsistance va se reproduire, d'autant plus que les émigrés vont progressivement vouloir investir dans leurs zones d'origine, d'abord dans l'habitat « moderne », mais aussi – moins souvent il est vrai – dans le commerce et l'artisanat familial. Mais le modèle dual va rapidement rentrer en crise.

Au milieu des années 1980, les revenus de l'émigration vont se stabiliser puis diminuer à mesure que les flux de travailleurs vont se réduire. Les habitants de ces zones vont se trouver devant une impasse multiforme dont ils ne pourront pas sortir. L'émigration devenant de plus en plus difficile, on va tenter de maintenir au moins une personne par famille à l'étranger ou dans les villes, ce qui sera insuffisant pour maintenir les niveaux de vie de la période précédente. Cette crise sera d'autant plus difficile qu'elle va coïncider, au niveau national, avec la mise en place des programmes d'ajustement structurel qui vont eux-mêmes provoquer un désengagement de l'État d'activités économiques et/ou sociales et culturelles dans les zones rurales.

Des correcteurs globalement inefficaces

Leur inefficacité réside essentiellement dans le fait qu'aucun d'entre eux ne réussit à mettre en place dans ces zones difficiles un véritable processus de développement. Le secteur productif pouvant

33. P. Campagne, V. Dollé, S. Moussalim et A. Zammouri, « Multifunctionalities of ethnotourism: the exemple of rural area in South Tunisia in cooperation with an european area », Congrès de l'AEIEA, Belgrade, 2007.

prétendre à mettre en œuvre le modèle dominant a été et reste introuvable dans beaucoup de zones difficiles. Or la mise en œuvre du modèle dominant est bien la condition nécessaire pour amorcer un véritable processus de développement. Elle seule permet aux producteurs d'atteindre le niveau social de satisfaction des besoins des populations de leur région ou de leur territoire. Il ne reste alors pour maintenir des populations dans les zones difficiles du Nord que... la «volonté de vivre et travailler au pays³⁴».

Dans le Sud, le seul correcteur efficace reste malgré tout l'émigration dans et vers les pays du Nord. Mais cette émigration va bientôt cesser dans les pays de l'Europe du Sud auxquels les Trente Glorieuses ont amené le plein emploi et dont les populations les plus pauvres n'ont plus besoin de s'expatrier pour trouver du travail³⁵.

En revanche, l'émigration en provenance des zones difficiles du Sud va continuer. Elle perpétuera donc le modèle de développement dual déjà décrit et qui sera efficace jusqu'à la fin du siècle dernier. Mais elle ne tardera pas, elle aussi, à ralentir, parce que les villes du Nord et du Sud seront pleines... de chômeurs, et que les pays industrialisés tenteront de fermer leurs portes.

Au-delà de l'inefficacité de ces correcteurs, le fait le plus marquant de cette période est sans doute le refus de la part des responsables publics de considérer que les difficultés principales et même les blocages que connaissent ces zones sont dus principalement aux deux phénomènes suivants :

- l'incapacité de la plupart des zones difficiles à être compétitives sur leurs propres productions, même chez elles, en raison de leur impuissance à adopter pour ces productions ce que nous appelons ci-après les conditions générales de production ;
- le maintien de la prédominance absolue du marché comme outil de régulation condamne tout développement des zones difficiles, compte tenu de leur impossibilité à adopter le modèle dominant sur les produits dits de consommation

34. Ce slogan, né dans un certain nombre de zones rurales françaises, résumait bien la volonté locale de développement qu'exprimaient ceux qui étaient restés dans leur zone d'origine et aussi leur désarroi devant les difficultés rencontrées.

35. Ce type d'émigration a repris de manière très vive depuis l'entrée des pays de l'Europe de l'Est dans l'Union européenne. Il est assez développé dans des pays comme la Roumanie.

de masse qu'elles produisent, car le rapport de prix du modèle dominant ne leur permet pas de se développer.

Si les zones difficiles le sont restées, ce n'est pas seulement pour avoir été délaissées par les États, même si cela a été le cas avec les programmes d'ajustement structurel et la politique agricole commune. C'est surtout parce que la prédominance d'un marché très ouvert à l'ensemble des unités de production du pays et même du monde les rendait incapables d'assurer une production permettant de rémunérer les facteurs de production et d'assurer à la main-d'œuvre une satisfaction de ses besoins suffisante. On développera au chapitre suivant les bases théoriques qui permettent de déterminer ces deux éléments qui représentent une des bases de la construction du modèle dominant³⁶.

Les correcteurs et le «développement inégal»

Il est intéressant de rapprocher ce qui vient d'être dit de la ligne principale de la critique par les tiers-mondistes, dans les années 1970, des processus de développement qui se mettaient en place dans la ligne des indépendances politiques.

Quand on parle de «développement du sous-développement³⁷», on exprime que non seulement il n'y a pas de rattrapage mais que le fossé lui-même se creuse entre pays du «centre» et pays de la «périphérie». De plus, dès 1981, on s'autorise à comparer les relations entre zones rurales à développement inégal³⁸ avec celles entre pays développés et pays sous-développés.

La voie du rattrapage est donc une voie de garage! Non seulement elle ne permet pas de diminuer le handicap relatif entre zones favorables et difficiles, mais elle condamne les populations de ces dernières à ne jamais pouvoir atteindre ce niveau social de satisfaction des besoins dont nous donnerons, au chapitre III, les composantes. Ce serait pourtant le signe le plus pertinent que le rattrapage aurait bien réussi.

36. C. Reboul, *Monsieur le Capital, Madame la Terre. Fertilité agronomique et fertilité économique*, Paris, EDI, 1989.

37. A. G. Frank, *Le Développement du sous-développement: l'Amérique latine*, Paris, François Maspero, 1970.

38. A. Emmanuel, *L'Échange inégal*, Paris, François Maspero, 1969.

On peut donc, au risque d'être provocateur, avancer que mettre certains territoires dans une dynamique de rattrapage aboutit à freiner leurs possibilités de développement parce que c'est les mettre dans l'impossibilité de valoriser leurs propres ressources. Le rattrapage induit en effet que l'on reste dans le modèle dominant et on sait combien il est vain de tenter de vouloir atteindre la combinaison des facteurs de production qui est dictée par les zones favorables, qui seule le leur permettrait. Ces territoires sont donc, structurellement, hors politique de rattrapage.

L'analyse qui a été faite des impossibilités de développement d'une partie des contreforts de la vallée du Chélif en Algérie est très instructive de ce point de vue là. Il y est montré qu'avant la colonisation française, cette vallée était mise en valeur en respectant les vocations agricoles de chacun des étages induits par la topographie. Les mêmes familles cultivaient leurs céréales dans les terres du fond de vallée, pratiquaient l'arboriculture fruitière sur les zones de piémont, alors que celles de montagne étaient réservées à l'élevage. L'expropriation du fond de vallée par le colonisateur a obligé les agriculteurs à décaler l'ensemble en remontant sur les pentes. Ils ont été ainsi condamnés à ne plus pouvoir utiliser chacun de ces trois étages dans sa vocation agricole normale. Il en est résulté une impossibilité de pratiquer ces trois types d'activité agricole (céréaliculture, arboriculture fruitière et élevage) dans les espaces qui leur étaient destinés. N'ayant pas la possibilité de mettre en œuvre le modèle dominant de mise en œuvre de l'agriculture de chaque étage cultivé, ils ont constaté que leurs espaces cultivés se transformaient en zones difficiles³⁹.

D'ailleurs comme on l'a montré ci-dessus, on sait depuis longtemps que le mécanisme d'accumulation du capital des unités de production des zones les mieux placées entraîne le rejet des moins bien placées, qui sont alors dans une situation plus délicate. Le rattrapage est donc impossible et le fossé s'accroît.

D'ailleurs, la Banque mondiale, dès le milieu des années 1980, ne s'y était pas trompée. Quand elle lance ses « projets de développement

rural », on s'aperçoit vite que ceux-ci sont réservés aux zones non favorables, pour employer son vocabulaire. Or ces programmes visent avant tout à mettre à niveau ces zones du point de vue des équipements – économiques, sociaux et culturels – pour tenter de modifier les conditions de vie des populations qui y habitent. Quelques années après, on franchira une étape de plus, en parlant non plus de développement rural mais de lutte contre la pauvreté. Et, pour finir, les activités économiques qu'elle appuiera dans ces zones seront appelées « activités génératrices de revenus » !

Tout ceci ne veut pas dire que l'orientation prise était mauvaise. Il est certain que le retard de certains territoires du point de vue des équipements et le faible niveau de leurs revenus commandait que l'on s'attaque d'abord à cela. Cette option était d'autant plus justifiée que le poids démographique de ces zones était considérable, comme le prouve les dernières approches démographiques de ce phénomène telles que nous les avons exposées dans un colloque récent⁴⁰:

« On lit par exemple dans Méditerranée 2008 que la population rurale et celle des actifs agricoles ont été multipliées par deux dans les pays du Sud de la Méditerranée de 1965 à 2002 et qu'il y aurait actuellement en Méditerranée plus de 110 millions de ruraux. Si l'on rapproche cette analyse de celle de la Banque mondiale, sur ces 110 millions, il y en aurait au moins 60 % hors zones favorables. Ce sont à peu près les chiffres de l'ONU qui laissent à penser que l'évolution va continuer (près de 120 millions de ruraux en 2020) malgré un ralentissement de la croissance démographique globale et particulièrement dans les espaces ruraux. Les zones difficiles ne sont donc pas une réalité marginale. Elles sont au contraire la réalité stratégique, car c'est dans ces zones que se vit la pauvreté d'aujourd'hui mais aussi celle de demain. Cela veut dire que la pauvreté n'est pas seulement un phénomène rencontré dans les villes du Sud et du Nord mais aussi un phénomène rural. Comment vivent et vivront en 2020 ces quelque 70 millions qui sont "hors zones favorables" ? »

Les questions que pose la politique de la Banque mondiale vis-à-vis de ces zones pendant cette période ne relèvent donc pas de l'opportunité de faire ou de ne pas faire ce rattrapage des équipements. Il s'agit plutôt d'une erreur de définition du contenu de

39. Z. Sahli, *Développement rural et processus de marginalisation : le cas des zones de piémonts et de montagnes de la vallée du Chélif (Algérie)*, thèse de doctorat de 3^e cycle, université Montpellier III, 1983.

40. Delzod, IRA, Médenine, 2009.

41. P. Campagne et B. Pecqueur, *Zones difficiles...*, op. cit.

cette politique, d'ailleurs corrigée quelques années après comme on vient de le voir. En aucun cas, les programmes mis en place ne concernent le développement rural. Ce sont effectivement des programmes de lutte contre la pauvreté sans aucune prétention de mettre en place un processus de développement.

Ainsi les correcteurs tels que nous les avons décrits n'ont jamais été des correcteurs des handicaps de développement. Ils ont en fait été des correcteurs des effets des handicaps que connaissaient ces zones difficiles, sur la « satisfaction des besoins fondamentaux des populations ». En effet, même si l'expression est extrêmement vague, il ne faut pas oublier qu'elle était une composante de la définition du développement, telle qu'elle a été formulée par l'Assemblée des Nations unies, qui voulait indiquer quel était l'objectif stratégique des processus de développement.

L'ÉMERGENCE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL : LE RÉVEIL DES ACTEURS LOCAUX

Si on situe en général au début des années 1980 l'émergence des processus de développement local en Europe et dans le Sud et l'Est de la Méditerranée, il faut rapprocher ce phénomène des processus qui l'ont provoqué. Or, en 1980, cela faisait pratiquement vingt ans que des mouvements associatifs avaient fait leur apparition dans les zones rurales d'un certain nombre de pays. Ceux-ci réagissaient par rapport à la prise de conscience d'une segmentation de plus en plus radicale entre les zones qui se développaient et celles, déshéritées, marginales, arides, en retard de développement. Des programmes de recherche importants ont même été mis en œuvre sur ces thèmes⁴². Mais jusqu'au milieu des années 1980, ce phénomène est fragmenté, et peu organisé. Il est d'ailleurs analysé davantage comme un phénomène social lié aux divers mouvements sociaux nés de la fin des années 1960⁴³ que comme un processus issu des zones elles-mêmes. Certaines analyses effectuées en France à cette

époque sur les néoruraux vont dans le même sens. On peut même avancer que la ligne politico-sociale de beaucoup de ces associations contient autant de remise en cause de la société de consommation que de recherche d'une nouvelle économie locale et donc d'un nouveau modèle de développement des zones rurales. Le développement local sera pourtant bientôt le nouveau cadre conceptuel et problématique dans lequel évolueront ces processus. On sait que la présence de l'expression même de « développement local » dans la loi de décentralisation de 1982 en France, dite loi Defferre, fut considérée comme une victoire politique importante pour ces mouvements et ceux qui les accompagnaient.

On a parfois parlé, à propos de cette période, de « réveil des acteurs locaux ». On n'a peut-être pas assez mis l'accent sur l'environnement politique dans lequel s'est effectué ce réveil. On va voir apparaître en effet, au Nord comme au Sud et à l'Est de la Méditerranée des phénomènes importants relatifs au bilan de ces vingt dernières années et des réorientations qui vont s'avérer nécessaires. On pourra alors montrer comment ce réveil accompagne ces phénomènes et comment ils vont aboutir à l'ébauche d'un nouveau modèle de développement de ces zones rurales.

Les grandes remises en cause de la décennie 1980

Au Sud, cette décennie sera marquée par la mise en place des programmes d'ajustement structurel, qui représenteront une véritable catastrophe pour les zones difficiles. En effet, la réduction drastique des budgets de l'État et son désengagement des activités productives directes vont surtout concerner ces zones-là. On ne touchera pas en général aux zones riches sauf peut-être pour modifier les modalités d'intervention de l'État. Un certain nombre de services de l'État dans les zones rurales difficiles seront privés de moyens et rendus ainsi inefficaces. Comme on l'a vu, les programmes correcteurs mettront du temps à se mettre en place et ils ne porteront que très partiellement sur la capacité de ces zones à mettre en œuvre des activités productives. Les concepts eux-mêmes vont changer. On va voir apparaître pour ces zones pauvres la fameuse expression restrictive d'« activités génératrices de revenus » qui va indirectement témoigner de la difficulté d'encourager des activités réellement productives qui seraient, elles, par nature, « génératrices de revenus ».

42. B. Roux et D. Guerraoui, *Les Zones défavorisées méditerranéennes*, Paris, L'Harmattan/Toubkal, 1997.

43. P. Houée, *Territoires ruraux et développement*, Paris, Inra/Economica, 1987.

Au Nord, ce sera aussi une remise en cause radicale : en quatre ans – de 1986 à 1989 –, trois événements vont se dérouler successivement qui vont constituer une véritable révolution. Le premier acte est constitué par la réforme de la PAC qui va s'amorcer au fameux Conseil des ministres de l'Union européenne de 1986 à Dublin. On prend acte que la PAC a trop bien réussi, qu'elle produit énormément d'excédents et qu'elle ne concerne que 20 % du territoire agricole de l'Union.

Le deuxième acte est celui de la mise en place d'un deuxième pilier de la PAC, consacré au développement rural. Ce deuxième pilier est un choix politique de la présidence de la Commission européenne qui décrète comme inacceptable, au nom de la « cohésion économique et sociale » de l'Union, que 80 % du territoire agricole soit marginalisé. Une communication officielle de la Commission européenne résume cette nouvelle orientation en traitant de « l'avenir du monde rural⁴⁴ ».

Le troisième acte sera constitué d'un programme de développement rural destiné à ces zones difficiles dont le projet phare s'intitulera Leader⁴⁵. Ce programme, qui débutera en 1989, intéressera 217 zones rurales dans l'Union. Sa gouvernance, totalement originale pour l'époque, qui établit un lien direct entre d'une part le groupe d'acteurs locaux qui gère le développement de la zone et d'autre part la Commission européenne, va, en Europe, être une des

manifestations majeures de l'émergence progressive d'un développement territorial.

Un foisonnement d'initiatives locales

Au Nord comme au Sud, on va alors assister à un foisonnement d'initiatives locales indépendantes. Deux exemples illustrent l'importance du phénomène.

Pour le Sud de l'Europe, on est frappé de voir qu'une part importante du millier des zones de Leader II qui se mettront en place à partir de 1993, dans l'ensemble de l'Union européenne, proviendront de zones rurales difficiles mais déjà organisées.

Dans les pays du Sud, on ne peut que citer l'exemple des fameuses associations de douars au Maroc. Ces dernières méritent une attention particulière. Elles sont en effet une manifestation évidente de la pertinence des mécanismes qui apparaissent alors. En effet, le Maroc connaît à ce moment-là un retard important concernant l'équipement de ses zones rurales. Ce phénomène va être encore accentué par les programmes d'ajustement structurel qui apparaîtront au milieu de la décennie. C'est justement dans ce contexte qu'un mouvement spontané de constitution de structures associatives apparaît. Celles-ci prendront la place de l'État dans la construction des équipements et même parfois dans l'organisation et le financement de son fonctionnement. Ce mouvement important obligera l'État marocain à rattraper ce retard important⁴⁶.

Le dépassement de la crise : un nouveau modèle de développement

C'est alors que va se produire, de façon pratiquement concomitante avec les pays du Nord, une sorte de retournement de situation. Les zones rurales qui étaient abandonnées par l'État étaient devenues riches d'expérience humaine grâce à l'effort important d'éducation effectué dans certains pays, mais aussi par la présence des anciens émigrés et le rattachement local parfois assez fort de personnes originaires de ces zones et qui travaillaient à l'extérieur.

44. Commission européenne, G. Andrienssens, *L'Avenir du monde rural*, Communication de la Commission au Conseil des ministres, Bruxelles, *Bulletin des Communautés européennes*, 1988.

45. Le programme Leader, dédié au développement local en milieu rural, est cofinancé par le FEOGA Orientation. Les bénéficiaires sont des territoires ruraux dont les acteurs publics (collectivités locales) et privés (entreprises, associations, etc.) s'unissent autour d'un projet commun pour lequel ils constituent un groupe d'action locale (Gal). Les Gal peuvent prendre, selon les pays, différentes formes juridiques parmi lesquelles les plus courantes sont les associations. Chaque Gal a présenté, pour son territoire, une stratégie de développement rural intégrée autour des thèmes fédérateurs suivants : utilisation de nouveaux savoir-faire et de nouvelles technologies pour rendre plus compétitifs les services des territoires ; amélioration de la qualité de vie par un meilleur accès aux services ; valorisation des produits locaux en facilitant par des démarches collectives l'accès au marché pour les petites structures de production ; valorisation des ressources naturelles et culturelles ; accueil de nouveaux acteurs locaux et d'entreprises, avec une attention particulière portée aux publics cibles que sont les jeunes et les femmes. Voir notamment Datar, *Les Fonds structurels européens*, La documentation Française/Datar, 2002.

46. M. Mahdi, « Le Maroc », art. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

On assistera alors à l'émergence d'associations locales qui se donneront pour vocation de prendre en charge les problèmes de développement de leur zone. Certaines d'entre elles vont rapidement passer des accords de coopération avec des zones rurales européennes ayant connu – *mutatis mutandis* – des problèmes analogues et qui s'étaient engagées dans des voies de solution du même type. Ces associations vont alors inventer un nouveau modèle de développement multifonctionnel qui ira largement au-delà du modèle traditionnel.

Quand le bottom-up remplace le top-down

Il faut insister sur le changement radical que va constituer le programme Leader. Quand on analyse en effet les différents textes qui expriment l'état d'esprit qui règne à la Commission européenne au milieu des années 1980, on s'aperçoit que ce qui domine, c'est le dualisme créé par la PAC. Certes, l'agriculture européenne a été remise à flot. Toutefois, sur les productions principales, elle l'a été au-delà des espérances, en provoquant une surproduction assez inattendue. Mais la PAC a fait prendre conscience que l'agriculture et l'élevage européens étaient de fait mis en œuvre dans des conditions extrêmement différentes selon les territoires. Il en résulte que ces deux secteurs économiques offrent à cette époque-là le spectacle d'espaces se modernisant et se développant très vite et d'espaces – les plus nombreux – perdant d'année en année de la compétitivité par rapport aux premiers.

On aurait pu alors assister à la mise en place d'un vaste programme de l'Union européenne concernant ces zones laissées pour compte : l'Union en avait à ce moment-là les moyens et les analyses que nous avons développées plus haut sur les correcteurs n'avaient pas encore été faites. On aurait alors assisté à la mise en œuvre d'un vaste programme pluriétatique comme ceux qui ont été par la suite élaborés pour l'aménagement rural ou encore l'environnement. Ce programme, de nature essentiellement descendante, aurait sans doute rencontré les mêmes problèmes que ceux que la Banque mondiale a dû affronter en promouvant successivement les « programmes de développement rural », ceux de « lutte contre la pauvreté » et enfin les « activités génératrices de revenus ».

On doit à la vérité historique d'indiquer que si on a assisté à un programme d'appui tout à fait différent, cela tient à la rencontre

entre un ensemble déjà impressionnant de ce qui s'appellera bientôt les groupes d'action locale (Gal) et d'une administration bruxelloise qui a compris qu'il fallait effectivement changer de modèle.

Au lieu de faire un plan venant d'en haut pour aider les zones de l'Union européenne qui sont soit difficiles, soit intermédiaires, le principe de base a été de demander aux futurs Gal d'élaborer eux-mêmes, pour leur territoire, une stratégie de développement et de négocier avec la Commission européenne les voies et moyens pour que cette dernière puisse accompagner les processus envisagés par les Gal eux-mêmes. Le *bottom-up* était né. Il restera le principe de base du programme Leader même si, pendant ces presque trente années, les gouvernements des pays de l'Union concernés ont cherché à récupérer l'initiative par tous les moyens dont ils disposaient⁴⁷ !

L'INSTITUTIONNALISATION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Malgré la vigueur et la qualité de beaucoup des initiatives locales qui émergèrent à cette époque, il fallait trouver le moyen de construire un partenariat entre ces futurs Gal et les États dans lesquels se trouvaient les territoires concernés. En effet, une fois que le président de la Commission européenne eut énoncé une position claire sur la nécessaire cohésion sociale et territoriale de l'ensemble des pays de l'Union européenne, une réponse politique était nécessaire. Cette cohésion en effet n'existait plus ou était mise en danger par l'énorme disparité constatée entre les différents types de zones rurales (favorables, intermédiaires et difficiles) après trente ans de PAC. Cette réponse politique s'est construite en même temps que la réforme de la PAC, c'est-à-dire à partir de 1987.

Elle est à analyser dans le cadre de l'ensemble des instruments communautaires mis en place et qui concernent le monde rural. Rappelons en effet que si le traité de Rome créant la politique agricole commune a bien été signé en mars 1957, il faudra attendre 1975

47. W. Stöhr, « Development from below: vingt ans plus tard », in J.-M. Fontan, J.-L. Klein, B. Lévesque (dir.), *Reconversion économique et développement territorial*, Presses de l'université du Québec, 2003, p. 119-143.

pour qu'il soit complété par le Fonds européen de développement régional (Feder). Les autres fonds structurels seront alors créés sur la base de six objectifs bien différenciés. Suivront alors bientôt des initiatives communautaires dont la première sera le programme Leader I, mis en place en 1989.

Il concernera d'abord 217 territoires et sera relayé en 1994 par le programme Leader II, puis, jusqu'à présent, par deux autres programmes calés sur les périodes de programmation-budgétisation de l'Union européenne. Rappelons que le nombre de territoires concernés a toujours dépassé le millier avant l'élargissement de l'Union européenne.

Malgré l'attachement des responsables de la Commission européenne au *bottom-up*, il a paru évident, dès la préparation de Leader I, que les initiatives des différents territoires candidats au programme Leader avaient besoin d'un appui de la part des pouvoirs publics.

Plusieurs initiatives émanant de la Commission européenne elle-même ou des États qui la composent vont témoigner de ce choix de la Commission d'offrir à un grand nombre de territoires ruraux de l'Union un partenariat conséquent leur permettant de s'engager dans des processus de développement territorial.

Ces initiatives vont rapidement apparaître également hors Union européenne et donc hors programme Leader, témoignant ainsi de l'extension en Méditerranée d'une mobilisation de la société civile en milieu rural et des partenariats créés au niveau des États⁴⁸.

Le local lui aussi va s'organiser, mais c'est à partir de plusieurs dynamiques assez différentes les unes des autres. Les différentes genèses de l'émergence du milieu associatif et d'une nouvelle gouvernance des territoires sont en effet, selon les pays et les situations, les suivantes⁴⁹ :

- on s'organise pour résoudre un problème social (équipements socio-éducatifs, enclavement...);
- c'est induit par une loi. Il faut donc s'organiser au niveau local pour pouvoir bénéficier de ce que cette loi propose. Les

quatre exemples les plus significatifs sont les PPDR en Algérie, le programme Leader en Europe, le programme Proder en Espagne, les agences de développement en Grèce;

- à partir d'une proposition de projet formulée par le secteur public national ou international ou le secteur des ONG internationales, le fait que la condition pour que le projet se mette en place soit sa prise en charge par une association provoque en général sa création;

- cela vient de l'homme ou du groupe d'hommes providentiels, originaires ou pas du territoire concerné, militants d'une idée (biodiversité, développement durable...). Ces derniers vont alors mobiliser la population pour développer leur territoire;

- on peut rencontrer aussi une genèse exogène quand l'initiative vient d'une ONG nationale ou étrangère, souhaitant prendre en charge un territoire du Sud, sans qu'il y ait eu au départ émergence spontanée d'une association locale.

Les principes de base de ces initiatives sont les suivants :

- les opérations de développement mises en œuvre par la structure associative concernée par la zone sont centrées sur des activités sur lesquelles la zone doit être compétitive, c'est-à-dire sur la production de biens et de services qui ne sont pas élaborés moins cher ailleurs;

- les divers modes d'organisation de la société civile au niveau local ont ceci de commun que ce ne sont pas des systèmes autarciques mais essentiellement ouverts sur l'extérieur;

- elles vont donc se centrer sur la prise de conscience que la zone possède des ressources spécifiques qui ne sont pas encore valorisées;

- ces ressources sont celles du territoire et elles ne sont pas substituables puisqu'elles sont identitaires, c'est-à-dire propres à la zone et uniques;

- elles seront constituées par des biens très divers, parfois non marchands, le plus souvent pas encore commercialisés, mais susceptibles d'être valorisés (produits locaux spécifiques, patrimoine, paysages...);

- la stratégie générale de ces groupes locaux est donc la valorisation locale des ressources locales, c'est-à-dire du territoire ou encore celle des ressources territoriales...

48. On peut citer notamment : les programmes Leader dans les pays de l'UE, Proder en Espagne et les agences de développement en Grèce; la stratégie de développement rural 2020 au Maroc; les programmes de proximité de développement rural en Algérie; le ministère du Développement local en Égypte; les programmes de développement rural intégré en Tunisie.

49. Il peut y avoir cumul de plusieurs types d'« émergence ».

– on voit bien ainsi qu'il est alors logique que les zones qui adoptent cette stratégie soient le plus souvent difficiles, puisque ce sont des espaces où précisément les ressources locales n'ont pas encore émergé comme ressources territoriales, mais qui peuvent se construire comme telles⁵⁰.

LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL : UN PROCESSUS BIEN RÉEL

Le tour d'horizon historique et géographique d'un certain nombre de zones rurales qui sont engagées dans un processus de développement territorial⁵¹ nous a permis de montrer par quels mécanismes et quelles dynamiques les zones en question s'étaient engagées dans un processus que nous avons qualifié de développement.

Avant de montrer dans les chapitres qui vont suivre le contenu, les modalités d'organisation et la signification économique des processus identifiés dans ces zones, il nous a paru utile d'indiquer avec quels indicateurs nous avons analysé ces processus et comment il est possible de les qualifier de processus de développement.

Il faut d'abord remarquer que la plupart des zones sur lesquelles nous avons mis en œuvre notre analyse sont des zones non

favorables⁵². Nous voulons dire par là que lorsque ces zones ont mis en place une organisation socio-économique destinée à amorcer un processus de développement territorial, elles étaient de fait des zones difficiles ou intermédiaires. Nous pouvons indiquer également que ces zones pratiquaient des activités agricoles, d'élevage et commerciales qui ne les distinguaient pas, si ce n'est par la moindre performance économique, des zones favorables⁵³.

Les principaux indicateurs que nous avons alors utilisés pour qualifier les effets de leur entrée dans le développement territorial sont les suivants :

- les premiers d'entre eux concernent les activités économiques. C'est ainsi que l'on s'est demandé quelles étaient les activités économiques nouvelles rencontrées dans ces zones ;
- cette première question a été complétée par celle qui consiste à savoir – comme on l'explicitera dans le chapitre IV – si les activités nouvelles identifiées étaient le produit de la valorisation locale des ressources locales ;
- on s'est alors attaché à évaluer succinctement la performance économique de ces nouvelles activités. L'objectif de cette étape était de savoir si la productivité nette du travail – en valeur – dans ces nouvelles activités, avait un niveau supérieur à celle que l'on pouvait identifier dans les activités que l'on pourrait qualifier de traditionnelles dans la zone, c'est-à-dire celles qui élaborent des produits « génériques⁵⁴ » ;
- une attention particulière a été apportée à la façon dont ces nouveaux produits ou services pouvaient être valorisés par les personnes qui les produisent (quel type de commercialisation, quelle performance, quel avenir ?) ;

50. Nous avons en France un exemple type d'une expansion rapide dans un territoire d'une production spécifique. Il s'agit de ce condiment de plus en plus connu qu'est le « piment d'Espelette » (Pyrénées-Atlantiques). Il bénéficie d'une appellation d'origine protégée. Cette plante en effet était initialement réservée à l'autoconsommation familiale et lorsque certains producteurs ont eu l'idée de la vendre, en 1997, ils n'étaient que 30. Ils étaient, en 2011, 161 producteurs et l'on comptait 15 entreprises de transformation et de reconditionnement. Cette culture reste cependant très « familiale » puisque la surface moyenne par producteur est de 1 ha, la surface totale étant d'environ 10 ha et la production des 2,8 millions de pieds de 131 tonnes. Elle a généré une organisation spécifique du territoire qui prend en charge un certain nombre de problèmes de développement local au fur et à mesure qu'ils se posent. Elle a récemment mis en place plusieurs coopérations avec des pays ou des régions ayant développé des filières piment spécifiques. On notera aussi que nous avons découvert avec l'étude des 10 pays méditerranéens qu'une évolution du même type avec également un piment rouge mais d'une autre variété et de caractéristiques organoleptiques différentes était observée en Algérie (Ighil Ali en Kabylie). D'après « piment d'Espelette au Pays basque », site officiel de l'AOP piment d'Espelette.

51. Et notamment les 16 zones analysées dans le cadre de l'étude intitulée « Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens ».

52. C'est-à-dire des zones difficiles et des zones intermédiaires. On a indiqué ci-dessus que, dans ces dernières, on pratique des activités agricoles ou d'élevage qui sont celles du modèle dominant mais dans des conditions économiques telles qu'elles ne peuvent pas non plus, comme c'est le cas dans les zones difficiles mais à un moindre degré, affronter le marché mondial. Dans ces zones-là, on va plutôt voir émerger non pas des activités spécifiques qui n'existaient pas auparavant tout au moins avec une orientation marchande, mais plutôt des productions spécifiques c'est-à-dire qui n'existent que dans le territoire, même si ces productions existaient auparavant comme produits génériques (figues sèches à Béni Khedache et huile d'olive en Ardèche).

53. On faisait du blé tendre en Auvergne à 20 q/ha alors que le Bassin parisien en était déjà à 40 q/ha.

54. Voir chapitres IV et V.

- on a alors tenté de savoir si la mise en place de ces nouvelles activités était en expansion, en stagnation ou même en régression⁵⁵;

- une analyse particulière a été consacrée aux mécanismes économiques d'extension de ces nouvelles activités;

- on cherchait à savoir en effet si les performances économiques de ces nouvelles activités permettaient ou non aux populations qui les pratiquent d'investir pour les étendre⁵⁶;

- on a enfin tenté d'évaluer comment les modes et niveaux de vie des populations de la zone avaient évolué et si l'on pouvait parler de ce que nous appelons un nouveau niveau social de satisfaction des besoins;

- on a pu aussi s'intéresser à des indicateurs à la fois plus collectifs – concernant la vie sociale notamment – et plus socio-culturels comme la participation des jeunes générations aux différents changements opérés.

Ces indicateurs ont le plus souvent été utilisés sous une forme qualitative. En effet, nous n'avons pas la possibilité de faire une analyse quantitative de l'effet des processus de développement territorial au niveau microéconomique. Il aurait fallu en effet traiter ce problème au niveau des familles elles-mêmes, ce qui sortait du cadre de la dernière étude effectuée⁵⁷.

La justification de cette approche réside dans le fait que la performance, en matière de développement, des processus de développement territorial engagés doit impérativement inclure l'ensemble des activités mises en œuvre par chaque membre de la famille. On pourra alors se poser la question de savoir pour quelles familles les indicateurs de développement se sont améliorés, pour lesquelles ils ont stagné et pour lesquelles ils ont régressé.

Les analyses que nous avons développées à la fin de ce travail permettent de préciser très concrètement ce que l'on entend par processus de développement, c'est-à-dire comme « une dynamique

d'activités qui s'appuie sur la valorisation locale des ressources locales de ces territoires. Cette dynamique nouvelle d'activités aboutit à un vrai processus de développement ». Au final, ce dernier améliore les revenus, permet une meilleure satisfaction des besoins, s'auto-entretient, peut créer de l'emploi et crée assez de valeur économique pour investir et élargir le processus concerné⁵⁸.

Nous avons indiqué (en annexe, à la fin de l'ouvrage) deux exemples de zones difficiles qui ont mis en place des processus de développement territorial (Béni Khedache en Tunisie et Mouthoumet en France). Cela permet de rendre plus concrète notre démonstration et de disposer ci-après des bases factuelles permettant, avec ces deux territoires, de mieux illustrer nos propos.

Au moment de conclure ce chapitre, rappelons que les démonstrations qui précèdent ont pour cadre géographique la zone rurale, ce qui pourrait laisser supposer que ces zones présentent une homogénéité suffisante – chacune d'entre elles est difficile, intermédiaire ou favorable – pour être traitée dans son ensemble au niveau de l'espace et de la société qu'elles représentent. Par ailleurs, cela pourrait vouloir dire aussi que c'est la zone elle-même qui est favorable ou intermédiaire ou difficile. Or il est bien évident que ce qui détermine que la zone peut être considérée comme possédant une de ces caractéristiques, ce n'est pas une entité économique abstraite et globale qui caractériserait la zone, mais les unités de production qui la composent.

Il était donc indispensable de descendre d'un cran dans le cadre spatial d'analyse et de regarder ce que veulent signifier nos propos au niveau des unités de production. C'est l'objet du chapitre III à venir qui tente de définir ce que peuvent signifier le modèle dominant et le caractère favorable, intermédiaire ou difficile au niveau du fonctionnement des unités de production qui composent les zones, économiquement parlant.

55. Cela peut arriver dans le cas d'un échec du processus de développement territorial.

56. Les raisons de ce choix sont explicitées aux chapitres IV et V.

57. Une analyse complémentaire est en train d'être définie qui va d'abord se centrer sur les effets de la transformation des activités agricoles et d'élevage dans le territoire, et inclure dans l'approche économique des activités comme l'agrotourisme ou même l'artisanat familial marchand.

58. Pacte Territoires, Cermosem, CIHEAM-IAMM, Rafac, 2011, « Changements actuels dans les pays méditerranéens du Nord, du Sud et de l'Est et dynamiques territoriales », note de synthèse résumant le compte-rendu des débats.

III. LES ZONES FAVORABLES, INTERMÉDIAIRES ET DIFFICILES : PRODUIT DU MODÈLE DOMINANT

L'analyse du processus historique d'émergence du développement territorial, de ses déterminants et de ses effets ainsi que de l'institutionnalisation dont il a été l'objet permet maintenant de formuler un certain nombre d'hypothèses plus explicatives. Celles-ci sont nécessaires pour comprendre comment se sont opérées ces différenciations entre les trois types de zones et quel est leur contenu d'une part et comment ont émergé les processus de développement territorial d'autre part.

Cette approche nécessite que l'on complète d'abord l'analyse historique de l'émergence des trois types de zones par une approche plus microéconomique. Celle-ci est basée sur ce que l'on appelle les « formes sociales de production ». Elle permet d'expliquer certains aspects de la différenciation entre les zones qui relèvent de la dynamique sociale des différentes unités de production.

On pourra alors expliciter comment la transformation des formes sociales de production s'accompagne d'un lien économique de plus en plus important au marché mondial. Ce lien explique la mise en place, de fait, de normes économiques qui vont porter d'abord sur ce que nous avons appelé les conditions générales de production, qui entraînent derrière elles la définition d'un niveau social de satisfaction des besoins, qui concerne les producteurs ruraux.

Cette approche plus explicative va se décliner dans ce chapitre en parcourant les étapes suivantes : nous partons donc du fait que, pendant ces trente dernières années, nous avons assisté à une segmentation des territoires du point de vue de leur développement. À partir de cette segmentation, les transformations générales de l'économie mondiale décrites dans le chapitre précédent ont fait apparaître des zones favorables, intermédiaires et difficiles, les premières pouvant

mettre en œuvre le « modèle dominant », les deuxièmes ayant des difficultés à le faire, et les troisièmes ne pouvant pas y parvenir. Nous devons maintenant expliciter les présupposés économiques de ces différenciations. Mais pour y parvenir, il est d'abord nécessaire d'explicitier l'enchaînement historique des différentes formes sociales de production dans les zones rurales concernées, qu'elles soient appelées à être favorables, intermédiaires, ou difficiles.

La forme sociale familiale est la forme dominante des zones que nous avons étudiées. Les unités de production de ces zones – des unités familiales – sont soumises à l'émergence du modèle dominant, dont nous expliquerons les modalités d'apparition et de fonctionnement. L'existence même de ce modèle dominant va de fait faire apparaître les trois types de zones, favorables, intermédiaires et difficiles, qui ont trois logiques différentes, l'une tournée vers le marché mondial et les deux autres vers un marché particulier, celui des personnes qui achètent du spécifique¹. Dans ces trois types de zones, on pratique en effet des activités économiques qui aboutissent à des produits génériques que nous définirons au chapitre IV en les distinguant des produits spécifiques.

Les produits spécifiques feront l'objet d'une attention particulière quand nous analyserons en détail comment ils sont issus des ressources spécifiques du territoire. On pourra alors montrer que ces produits spécifiques représentent une sortie par le haut des unités de production qui ne peuvent pas être viables en mettant sur le marché des produits génériques, étant donné qu'elles ne peuvent pas, pour ces produits-là, mettre en œuvre le modèle dominant pour les élaborer. On pourra alors expliquer pourquoi ces produits spécifiques permettent aux unités de production qui les élaborent de rémunérer les facteurs de production utilisés et de satisfaire les besoins de la famille, à un niveau suffisant pour être acceptable par tous. Nous proposerons alors une méthode pour analyser et comprendre ce niveau d'acceptabilité, que nous appellerons niveau social de satisfaction des besoins.

Enfin, les processus de développement d'une zone rurale doivent être analysés successivement en prenant en compte l'ensemble des

unités de production qui composent cette zone et la zone elle-même dans sa globalité. On va montrer aussi, dans les lignes qui suivent, comment l'émergence des différentes formes sociales de production familiale va accompagner les différenciations entre zones favorables, intermédiaires et difficiles et faire apparaître les produits spécifiques à côté de génériques.

L'ENCHAÎNEMENT HISTORIQUE DES DIFFÉRENTES FORMES SOCIALES DE PRODUCTION

L'expression « forme sociale de production » est apparue dans la littérature des sciences sociales appliquées à l'agriculture et au monde rural dans les années 1990. Elle est souvent utilisée par des sociologues pour exprimer les différents types de rapports sociaux qui se forment dans les unités de production, entre les quatre composantes d'une unité de production agricole ou d'élevage – à savoir la terre, la main-d'œuvre, le capital au sens large (matériel et intrants) et la production elle-même. Par extension, elle est aussi appliquée aux autres activités présentes dans le monde rural comme l'artisanat, le petit commerce et les services².

Les territoires qui se sont engagés dans un processus de développement territorial sont le plus souvent constitués d'unités de production de forme sociale familiale. La présence d'unités assimilables à la forme sociale capitaliste avec salariat permanent est relativement rare. Cette précision est importante en raison de la différence de conception que l'on a dans cette forme sociale quant à la façon de quantifier le travail. Or le mode de quantification du travail va influencer fortement sur la mesure du niveau de productivité de ce dernier, qui est lui-même déterminant dans l'émergence des processus de développement auxquels nous nous référons.

Par ailleurs, la forme familiale est le mode d'organisation le plus fréquent de tous les secteurs d'activité dans ce genre de territoires (agriculture, élevage, artisanat, commerce, services).

1. Voir chapitres IV et V.

2. H. Lamarche, *L'Agriculture familiale*, Paris, L'Harmattan, 2 vol., 1996.

On peut avancer de plus que les processus de développement territorial sont en général composés de formes d'initiative et de modes d'innovation qui, dans le monde rural, sont surtout le fait d'unités familiales. Cela ne veut pas dire que l'on ne rencontre pas d'innovation dans les unités de grande taille. Mais la forme que prend cette dernière dans les unités familiales est, comme on le verra, très particulière, puisqu'elle s'appuie sur la valorisation locale des ressources spécifiques du territoire. Il n'en est en général pas de même dans les unités de grande taille, qui vont plutôt innover pour mieux adapter leur production au marché mondial dont elles dépendent.

Notre propos est de rappeler d'abord de façon précise les modes de fonctionnement de cette forme sociale de production dans chacun des secteurs économiques concernés. Cela permettra notamment de montrer comment le modèle dominant s'est imposé à ce type de forme sociale et quels ont été les processus d'assimilation ou de rejet de ce modèle, selon les territoires et les particularités de chaque activité. On verra ainsi que chaque forme sociale de production a parcouru un certain nombre d'étapes dans chaque secteur économique, pour aboutir à la situation actuelle caractérisée par l'élaboration de produits génériques chez certaines d'entre elles et de produits spécifiques dans les autres.

Les formes sociales originelles

Les unités de production des zones rurales étudiées étaient originellement régies, suivant leur situation géographique et politique, selon trois formes sociales de production que nous pouvons qualifier d'originelles, pour indiquer dans quel système elles ont émergé historiquement : la forme sociale domestique, la forme féodale et la forme asiatique.

Claude Meillassoux³ a caractérisé la forme sociale de production domestique de la façon suivante :

- connaissance des techniques agricoles et artisanales permettant une pratique de l'agriculture de productivité assez élevée pour satisfaire aux besoins alimentaires nécessaires à l'entretien et à la reproduction de ses membres, ainsi qu'à la

répétition du cycle agricole». Toutes les autres activités de subsistance, même indispensables à l'équilibre diététique, sont des activités complémentaires ou d'appoint qui ne sont jamais entreprises aux dépens des activités agricoles ;

- « utilisation de la terre comme moyen de travail rendue productive à terme par un investissement en énergie » ;
- « utilisation de l'énergie humaine comme source énergétique dominante dans le travail agricole et artisanal » ;
- « usage des moyens de production agricoles individuels n'exigeant, pour être eux-mêmes produits, qu'un investissement en travail individuel » ;
- production essentiellement alimentaire et non marchande et rapports sociaux essentiellement familiaux.

Comme nous le verrons ci-dessous, cette forme sociale, qu'on appelle souvent la « forme domestique » va donner naissance à la forme « paysanne », quand elle va intégrer dans son fonctionnement le marché. C'est donc la forme paysanne qui va être transformée par le modèle dominant selon des modalités que nous développerons ci-après.

Quant à la forme sociale féodale, elle est fondée sur le contrôle de la terre⁴ et s'organise autour de deux pôles : un dominant formé par le propriétaire foncier qui va s'approprier la « rente foncière », et un dominé représenté par le travailleur agricole – appelé souvent serf dans les unités de production féodales originelles. La valeur créée par l'ouvrage du travailleur agricole est divisée en une partie lui étant destinée, une autre qui sera transformée en rente foncière⁵ et une dernière pour le surplus.

Si cette forme sociale a disparu avec la féodalité, elle a donné naissance à une forme dérivée appelée « métayage » qui fonctionne globalement selon les mêmes principes. Tout comme la « forme domestique », elle va elle aussi évoluer vers la forme paysanne.

Enfin, la forme sociale de production asiatique présente les caractéristiques suivantes :

- l'existence d'un État central, issu d'un pouvoir central ;

3. C. Meillassoux, *Femmes, greniers et capitaux*, Paris, François Maspero, 1975.

4. M. Dobb et P. M. Sweezy, *Du féodalisme au capitalisme*, Paris, François Maspero, 1977.

5. La rente foncière peut prendre trois formes : rente travail, rente produit et rente argent.

- la propriété des terres est collective et la possession individuelle;
- l'usage de l'eau est commun (grands travaux hydrauliques, irrigation artificielle...);
- la forme de base de l'organisation sociale est la communauté villageoise;
- l'existence d'un artisanat au sein de chaque communauté villageoise assure l'autosuffisance de celle-ci dans les produits et outils nécessaires⁶.

Cette forme sociale est contrôlée par l'État, qui dispose pour cela d'une bureaucratie gigantesque, chargée essentiellement de collecter, auprès des bénéficiaires, des impôts et des tributs en nature et en espèces, en échange de la mise à disposition de la terre dont il a besoin.

Très présente en Méditerranée puisque l'agriculture égyptienne a fonctionné de cette façon-là pendant des millénaires, elle est remarquable en ce sens qu'elle développe des rapports marchands dès que la monnaie apparaît.

Elle va, elle aussi, se transformer en forme sociale paysanne. Mais sa caractéristique principale sera qu'elle dépendra de l'État central pour l'utilisation de l'eau d'irrigation, seule forme d'agriculture possible.

La forme sociale de production paysanne

Ces trois formes sociales de production vont donc se transformer au cours des siècles, en une seule appelée forme sociale paysanne.

Les unités de production fonctionnant selon cette forme sociale produisent d'abord pour nourrir leur famille. Ceci explique qu'elles mettent en œuvre un système de production dit «de polyculture-élevage», dont le principe fondamental est de produire d'abord le maximum de produits autoconsommables sur l'exploitation. Seul le surplus agricole de l'exploitation (la part de la production qui n'est pas autoconsommée) sera commercialisé, ce qui permettra d'acheter les intrants, le matériel et les produits de consommation qui ne peuvent pas être élaborés sur l'exploitation.

On comprend alors que les marchés sur lesquels sont vendus ces produits, comme ceux sur lesquels sont achetés biens de production et biens de consommation, soient exclusivement des marchés locaux. Certes, ceux-ci sont soumis à la loi de l'offre et de la demande, mais ils ne sont pas régis par un marché plus vaste, ce qui va être le cas de la phase suivante de la transformation de ces agricultures.

Alexandre Chayanov, que nous avons cité plus haut, sera le premier à proposer une théorie de l'économie paysanne : les analyses ultérieures de la polyculture-élevage se sont largement inspirées de son élaboration théorique.

La forme sociale familiale marchande

L'Europe va connaître, dès 1960, des transformations importantes de son agriculture. Elles vont consister, dans un grand nombre de cas, à l'abandon de la polyculture-élevage au profit de l'agriculture spécialisée.

En effet, les exigences de la modernisation des unités de production vont contraindre les agriculteurs à modifier profondément la nature de leur production. On ne va plus produire d'abord pour nourrir la famille mais pour le marché. Cela veut dire que l'on va se spécialiser en fonction des caractéristiques agro-écologiques et agro-climatiques de la zone dans laquelle on se trouve. La transformation la plus remarquable sera souvent l'abandon de la coexistence – qui était aussi une complémentarité – entre agriculture et élevage, nécessaire notamment pour la culture attelée, mais utilisée aussi pour vendre les animaux sur le marché. Il y aura désormais des zones de cultures annuelles – qui d'ailleurs se spécialiseront à leur tour –, des zones de cultures arbustives, des zones uniquement viticoles, des zones d'élevage bovin et des zones d'élevages de petits ruminants.

Les analyses concernant ce phénomène montrent bien que la spécialisation est obligatoire pour atteindre le niveau de compétitivité requis par la globalisation du marché⁷. Ainsi, on pouvait admettre, sitôt après la Seconde Guerre mondiale, que l'on produi-

6. J. Copans, « À propos du mode de production asiatique », *L'Homme*, 1969, vol. 9 ; n° 1, p. 92-95.

7. C. Servolin, *L'Agriculture moderne*, Paris, PUF, coll. « Points », 1989.

sait du blé tendre en Aveyron avec 30 q de blé/ha, alors que dans le Bassin parisien on en était déjà à 50. On était dans des marchés différents qui fonctionnaient tous deux sur la base de l'offre et de la demande. À partir du moment où la production de blé est insérée dans un marché globalisé, ce n'est plus possible. On ne peut en effet durablement faire coexister sur le même marché des unités de production à 30 q de blé/ha et à 50 q de blé/ha. Leur confrontation aboutit – et l'économiste David Ricardo l'avait déjà souligné au ^{XIX}^e siècle – à une homogénéisation par le haut, c'est-à-dire sur celles qui produisent 50 q/ha. Cette homogénéisation porte sur les variétés et la qualité. Elle a pour conséquence une détermination du prix à la production qui va, comme on le verra ci-après, être déterminante pour l'émergence du modèle dominant.

Cette spécialisation va donc nécessairement avoir des conséquences sur la commercialisation des produits, qui ne pourront plus être vendus sur des marchés locaux, mais sur d'autres en relation avec des espaces économiques beaucoup plus vastes. Cet élargissement du marché va à la fois provoquer une standardisation de la production et une harmonisation des méthodes culturales et de production, dont les conséquences économiques aboutiront bientôt à ce qu'on a appelé le modèle dominant : les produits qui seront élaborés deviendront alors des « produits génériques ».

La forme sociale « capitaliste »

Elle apparaît lorsqu'il y a, nous disent les grands auteurs – de Marx aux économistes tiers-mondistes –, séparation du capital et du travail. Une conception simplificatrice pourrait accréditer l'idée que dans cette forme sociale de production, l'ensemble des moyens de production est la propriété du chef d'exploitation et que le travail est uniquement assuré par des salariés.

En fait, les choses sont un peu plus complexes du fait que le chef d'exploitation n'est pas nécessairement propriétaire de la terre. C'est même l'exception dans certaines zones européennes de grande agriculture comme le Bassin parisien.

En revanche, le modèle dominant – tel que nous l'avons décrit – pèse sur l'exploitation capitaliste, avec sans doute plus de rigidité que pour les formes familiales. En effet, comme on le verra, la combinaison des facteurs de production et de la main-d'œuvre est

insérée entre des contraintes techniques évidentes, dont la moindre n'est pas la quantité de travail à l'hectare pour chaque production, et les prix relatifs des éléments qui entrent dans le processus de production : intrants, capital, rente foncière et travail. Mais, dans les formes familiales, le travail bénéficie d'une double flexibilité, en matière de quantité et de coût, ce qui n'est pas le cas dans la forme capitaliste.

Peut-on alors aller jusqu'à dire que le modèle dominant est une obligation pour les systèmes capitalistes, alors qu'il est seulement une référence pour les systèmes familiaux ?

Les évolutions des formes sociales de production

On peut avancer que, dans le Nord comme dans le Sud et l'Est de la Méditerranée, les formes sociales de production évoluent selon une dynamique assez linéaire. Les étapes de cette évolution sont relativement bien déterminées :

- l'arrivée du marché fait basculer la quasi-totalité des unités de production « domestique » soit dans la forme paysanne, soit dans une forme assez hybride que certains chercheurs latino-américains appellent le « mode de production dominé »⁸. Ce mode de production est peu répandu dans les pays méditerranéens ;
- la seule survivance actuelle de la forme domestique s'accompagne en général soit d'une pluriactivité locale de certains membres de la famille, soit de l'émigration. Elle est donc assimilable à ce que nous avons appelé plus haut le modèle dual ;
- le marché a pénétré depuis longtemps la forme asiatique et la forme féodale qui sont devenues chacune une des composantes, soit de la forme paysanne, soit de la forme familiale marchande.

On peut donc avancer que les évolutions des formes sociales de production agricole et d'élevage aboutissent toutes à des formes familiales (paysanne ou familiale marchande). Elles associent souvent la pluriactivité et l'émigration. Elles sont souvent très touchées par la pauvreté.

8. S. Shiki et V. Hernandez Esteves, *L'Agriculture familiale au Paraná (Brésil)*, Rafac, 1984.

Les formes sociales familiales de production dans les autres secteurs économiques

Dans la quasi-totalité des pays méditerranéens, l'activité agricole et d'élevage a toujours été accompagnée, dans les territoires ruraux, des trois principaux secteurs permettant le fonctionnement des formes sociales familiales : l'artisanat, le commerce, les services.

De par le contenu de l'activité de chacun de ces trois secteurs, on sait que la forme sociale de type paysanne n'existe pas en principe, puisqu'elle supposerait une production alimentaire. Cependant, on sait que souvent artisans et commerçants cultivent de quoi se nourrir, surtout dans le Sud, en marge de leur activité principale.

Ce qui semble en revanche plus important, c'est que l'on se trouve pour les trois cas dans des dynamiques qui sont très souples en raison de la nature familiale du travail.

On peut aussi avancer que, dans certaines zones tout au moins, on reste dans la logique d'une production polyvalente qui cherche à accompagner la production agricole et d'élevage, dominante. Mais si on est polyvalent, c'est qu'il y a aussi un horizon économique local. On fabrique les moyens de production – même les fertilisants –, on commercialise la production pour la part qui n'est pas vendue sur le marché local. On vend soit directement aux populations de la région, soit aux transformateurs⁹.

Il importe de noter ici que le secteur informel est présent dans les différents « secteurs économiques » comme une organisation particulière de la forme sociale familiale marchande. Certes, même s'il n'y a pas de « vrai » secteur informel spécifique, on rencontre parfois des formes d'innovation rarement « durables » sur le plan socio-économique, mais qui souvent « protègent » de la pauvreté.

La confrontation au modèle dominant

Ces différentes formes sociales de production vont se heurter au modèle dominant qui les transformera en profondeur. Cette possibilité – ou cette incapacité – de mettre en œuvre le modèle dominant

va ainsi devenir un critère déterminant dans les modalités par lesquelles chacune de ces formes sociales de production va poursuivre son évolution. Elle va en effet faire le partage entre les unités de production qui peuvent continuer de se développer et celles qui ne pourront pas rentrer dans le processus de développement que va mettre en œuvre la mondialisation. Ce partage va se matérialiser à la fois dans les formes concrètes du processus de production et dans les effets qu'il aura sur la satisfaction des besoins des acteurs ruraux, engagés dans leur propre processus de production. On a tenté dans la section à venir de proposer un ensemble d'hypothèses concernant ces deux éléments en analysant d'une part les *conditions générales de production* et d'autre part le *niveau social de satisfaction des besoins*.

Mais auparavant, il convient de préciser que les formes familiales – les plus importantes en nombre et dont l'importance sociale est largement dominante dans les zones rurales concernées par nos analyses – disposent pour affronter le problème de la mise en œuvre du modèle dominant d'un atout important : le rapport particulier qu'elles ont au travail. Nous avons tenté, au Rafac, de décrire de façon concrète ce rapport qui explique pourquoi la main-d'œuvre familiale représente une variable d'ajustement beaucoup plus flexible que la plupart des autres éléments constitutifs du processus de production.

La forme « familiale marchande » peut être en effet définie à partir d'un certain nombre d'éléments qui la distinguent des autres formes sociales :

- l'organisation du travail tout d'abord : les premières analyses comparées effectuées par le Rafac montraient à ce sujet l'étonnante similitude des comportements des chefs de famille dans l'organisation du travail et dans la gestion de la production et de sa répartition ;
- la priorité absolue donnée à la reproduction de la force de travail familial dans les finalités de l'exploitation ;
- la priorité absolue donnée à la sécurité des résultats économiques de l'unité de production sur le risque qu'auraient comporté d'autres choix de production ;
- ce caractère familial, commun à toutes les petites entreprises et notamment aux entreprises artisanales et du petit

9. Bouchers, meuniers, négociants.

commerce comporte des spécificités qui apparaissent à peu près dans toutes les analyses.

Ce qu'il y avait de commun avec les autres entreprises familiales était certes le rapport au travail. En effet, dans toutes les entreprises familiales, qu'elles soient agricoles ou non agricoles, le travail ne se compte pas en heures, mais est directement lié aux besoins de la production. Cela veut dire que l'unité de mesure n'est pas le temps de travail passé mais le travail à réaliser.

C'est sans doute une différence considérable avec le système capitaliste où le travail est en permanence mesuré. Or, pour ne pas mesurer son temps, il faut une motivation. On sait que celle-ci réside dans les systèmes familiaux, dans le rapport concret que chacun trouve entre l'intensité et l'intelligence de son travail d'une part et les résultats de la production qu'il s'appropriera d'autre part.

La différence considérable avec les autres systèmes familiaux concerne l'organisation du travail et les délais dont on dispose pour mener à bien le processus de production. Dans les systèmes non agricoles, ces délais sont surtout imposés par le marché, ou les clients, ce qui représente toujours quelque chose de négociable ou tout au moins de planifiable. Dans les systèmes agricoles et d'élevage, ils sont en grande partie imposés par des conditions naturelles, ce qui représente une contrainte incontournable¹⁰.

Ces caractéristiques ne veulent pas dire pour autant que les processus de développement territorial seraient, dans les zones rurales, réservés aux unités de production familiales, quel que soit le secteur concerné. On voit apparaître en effet, dans certaines zones, des unités capitalistes qui mettent en œuvre des productions spécifiques et contribuent ainsi au développement de la zone. On a seulement voulu dire que les formes familiales, avec leur flexibilité du travail, sont plus facilement adaptables aux contraintes imposées par le marché, que ce soit celui des produits génériques ou spécifiques.

On a donc assisté dans les pays du Nord de la Méditerranée, avec la spécialisation des cultures, à un dépassement de la forme paysanne. Cette dernière reste cependant très présente au Sud et

à l'Est. Dans d'autres régions du monde, la forme paysanne prendra la forme d'une production autoconsommée par la famille qui coexistera avec des productions marchandes destinées exclusivement au marché et appelées parfois « cultures de rente ». On entrera alors dans la forme familiale marchande.

LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DU MODÈLE DOMINANT : CONDITIONS GÉNÉRALES DE PRODUCTION ET NIVEAU DE SATISFACTION DES BESOINS DES POPULATIONS

La mise en place de la forme sociale familiale marchande spécialisée sera, historiquement parlant, concomitante de la mise en place progressive d'un marché mondial sur un certain nombre de produits agricoles et d'élevage.

Elle va aussi coïncider avec une certaine standardisation des biens non agricoles, qu'ils soient ou non liés à l'agriculture. Ceux-ci seront alors fabriqués dans les villes tandis que l'artisanat se reconvertera dans la fonction de réparation et d'entretien. En revanche, on aura une extension de l'artisanat du bâtiment, cette activité n'étant plus assurée par les familles elles-mêmes, alors que, pour le Sud, la demande augmente notamment du fait du retour au pays d'un certain nombre d'émigrés : tout ceci va faire apparaître ce que nous avons appelé le modèle dominant de développement agricole.

En effet, dès la fin des années 1980, on constate que l'installation généralisée du marché mondial sur les produits génériques va avoir des répercussions importantes sur le fonctionnement économique de toutes les exploitations agricoles concernées, où qu'elles soient situées. Il va se produire en effet une homogénéisation des types de production (variétés notamment), des processus techniques et économiques utilisés pour les élaborer et donc des revenus procurés aux agriculteurs qui s'engagent dans ces processus de production et de commercialisation mondialisés.

Cette triple homogénéisation va aboutir à identifier, dans toutes les agricultures élaborant des productions génériques, un modèle dominant qui va présenter deux composantes principales : les conditions générales de production et le niveau social de satisfaction des besoins.

10. S. Shiki et V. Hernandez Esteves, *L'Agriculture familiale au Paraná...*, op. cit.

Composantes économiques des deux concepts

Le Rafac¹¹ a développé le concept de modèle dominant – initié, comme on l’a vu, par Allaire et Boyer¹² – en introduisant dans l’analyse deux points de repère.

Les « conditions générales de production » constituent le premier d’entre eux. Il s’agit des modalités de la production telles qu’elles se présentent à un moment historique et pour une combinaison culturelle et un lieu donnés (le blé tendre en région parisienne par exemple). Par combinaison culturelle, nous entendons celle entre une certaine surface de terre, certaines techniques culturelles, une certaine quantité de travail. Elle permet d’élaborer un certain volume de production si les conditions agro-écologiques le permettent. On retrouve ici ce que nous avançons ci-dessus en adoptant la terminologie de zones favorables. Comme on le montre ci-après, ces conditions générales s’accompagnent de fait par un niveau des prix relatifs – prix à la production et des facteurs de production – de manière à ce que l’unité de production puisse fonctionner de façon viable. On veut dire par là qu’elle rémunère effectivement ses facteurs de production et peut dégager un surplus permettant des investissements. Ces conditions générales représentent en effet un niveau moyen de production (en agissant sur le rendement à l’hectare et en fixant les bornes de la surface cultivée par actif) et de rémunération des facteurs de production de l’ensemble des unités de production qui peuvent les adopter. Mais on note aussi que l’on est dans un système dynamique. En effet, les unités de production qui sont mieux situées que ce niveau moyen vont elles-mêmes investir et obliger l’ensemble à en faire de même. C’est ainsi que l’on peut expliquer la hausse permanente des rendements moyens de ces productions génériques et donc de la production concernée.

Ces conditions générales sont donc une référence. Les unités de production qui peuvent les mettre en œuvre sont viables. Celles qui ne peuvent pas le faire pour des raisons multiples ne le sont pas et vont stagner dans un premier temps et probablement régresser

par la suite. C’est ainsi que l’on va expliquer que, dans les mêmes conditions agro-écologiques, certaines unités de production vont se développer alors que d’autres pas. Mais cela explique aussi l’homogénéisation des combinaisons culturelles – qui s’est mise en place depuis une quarantaine d’années – dans la plupart des zones ayant les mêmes conditions agro-écologiques. Cela explique enfin la disparition progressive du système de production de polyculture-élevage au profit des systèmes spécialisés. Le premier système en effet ne permettait pas d’optimiser la mise en œuvre des combinaisons culturelles les plus adaptées, ce qu’était supposé faire le deuxième¹³.

Le niveau social de satisfaction des besoins constitue le second point de repère. Il se réfère à la fois au mode de consommation et à la structuration sociale, et désigne le niveau et la forme acceptable de la consommation – tous produits confondus –, dans une zone rurale donnée, par les habitants de cette zone. Les travaux récents concernant la satisfaction des besoins montrent qu’il est impossible de fixer un niveau technique de satisfaction, même lorsqu’il s’agit de consommation alimentaire. La diversité des modes de vie, des conditions de travail et des conditions environnementales influe suffisamment sur les besoins de consommation pour créer une diversité qui ne peut plus être une référence.

En revanche, pour un ensemble de territoires donnés, relativement homogènes, on peut construire, par grande catégorie de besoins, un mode de consommation moyen dont le niveau sera en fait déterminé plus socialement qu’économiquement parlant : c’est ce que nous avons appelé le « niveau social de satisfaction des besoins ». Les sociologues de la consommation ont élaboré des méthodes permettant de préciser ce concept et de mesurer ses composantes concrètes¹⁴.

Pour les territoires qui nous occupent, on peut prendre l’exemple des transports personnels des familles. Pour les viticulteurs du Nord de la Méditerranée, on sait que la charrette à cheval a été le modèle

11. Rafac, *Agricultures familiales et politiques agricoles en Méditerranée*, Montpellier, CIHEAM/Options méditerranéennes, 1997.

12. G. Allaire et R. Boyer, *La Grande Transformation de l’agriculture...*, op. cit.

13. Ce raisonnement, très marqué par les grands axes de la modernisation de l’agriculture (C. Servolin, *L’Agriculture moderne...*, op. cit.) est parfois remis en cause depuis quelques années. On s’interroge en effet de plus en plus sur les avantages agronomiques des associations de culture au moment où la surutilisation de la chimisation de l’agriculture est pointée du doigt.

14. C. Mucchielli, *Les Motivations*, PUF/Que sais-je ?, 1981.

de référence de 1945 à 1960. Elle a été remplacée par la 2CV Citroën au Nord et la camionnette bâchée au Sud et au Nord, polyvalente comme moyen de transport des personnes, des animaux, du matériel et des moyens de production. Dans une période plus récente, la voiture particulière a été ajoutée pour les familles les mieux loties. On peut signaler aussi que, bien souvent, dans les plantations familiales de coton en Afrique subsaharienne, le premier « investissement » familial consécutif à la première récolte est constitué par une bicyclette (pour le fils aîné travaillant sur la plantation) qui sera assez vite remplacée par une mobylette. L'effet d'imitation est alors un constituant solide du niveau social de ce type de besoin.

On note de plus que cette double référence – conditions générales de production et niveau social de satisfaction des besoins – constitue le plus souvent un ensemble très lié dans la réalité de beaucoup de zones rurales. L'exemple de la modernisation opérée dans la viticulture dans les zones méditerranéennes est, à ce titre, très illustratif, pour décrire l'évolution dans le temps des conditions générales de production.

Cette modernisation de la viticulture s'est en effet déroulée en un certain nombre d'étapes qui sont dépendantes des modes d'introduction du progrès technique et de leur signification économique. Le point de départ, en quelque sorte, de cette modernisation est l'état dans lequel se trouvait cette agriculture après la Seconde Guerre mondiale. Il est significatif parce que cet état de modernité était le même, quelles que soient les surfaces des exploitations. Le système de base fonctionnait avec une vigne taillée « en gobelet » et cultivée en traction animale (cheval), les traitements phytosanitaires étant réalisés avec un appareil à dos et la taille réalisée à la main. La surface maximale travaillée par actif était de l'ordre de 3 ha. Ce système va évoluer en intégrant progressivement les éléments suivants :

- la traction mécanique qui fut introduite de deux façons, d'une part avec un tracteur « enjambeur » qui permettait de conserver aux vignes le même écartement, d'autre part avec un tracteur « vigneron » qui obligeait à augmenter sensiblement l'écartement et diminuait ainsi le nombre de pieds à l'hectare ;
- les traitements phytosanitaires qui furent peu à peu effectués par des appareils mécaniques, d'abord tractés puis autoportés, permettant de traiter jusqu'à six rangées à la fois ;

- le labour entre les rangées et du fameux « cavaillon » (espace entre les pieds de vigne) fut bientôt abandonné au profit de l'utilisation progressive des désherbants chimiques permettant ainsi, avec un gain de temps significatif, de maintenir les vignes propres sans labour ;

- la récolte mécanique achève ce processus en résolvant à la fois un problème organisationnel (recrutement et gestion des vendangeurs) et un problème économique (diminution sensible du coût de la vendange).

Ces différents éléments ont obligé à transformer la conduite du vignoble, en abandonnant la taille « en gobelet » et en la remplaçant par une vigne montée sur fil. Cette transformation a souvent été concomitante avec une modification de l'encépagement rendue nécessaire par la mise en œuvre de la politique de qualité imposée par la Commission européenne.

Ces dernières années, d'autres innovations ont été mises en œuvre avec le « prétaillage » qui permet un nettoyage beaucoup plus rapide des sarments après la vendange et un accès beaucoup plus facile aux pieds pour la taille. L'ensemble de ces transformations a permis de passer la surface maxima par actif de 3 ha (en 1947) à 18 ha actuellement (chiffres 1997)¹⁵.

On peut avancer aussi que ces conditions générales de productions sont censées permettre d'atteindre un revenu net familial qui va permettre d'avoir un niveau de satisfaction des besoins de la famille relativement homogène. Celui-ci va donc devenir un niveau social, parce qu'il est de fait atteint par toutes les familles mettant en œuvre les conditions générales de production. Il va évoluer avec la diffusion de nouveaux modèles de consommation, qui sera rendue possible par l'augmentation des revenus provoquée par la modernisation.

Mais d'autres contraintes sont venues ces dernières années s'ajouter à ce rapport assez mécanique entre la production et le niveau social de satisfaction des besoins, pour la plupart des cultures. La modification des conditions de production est

15. Ces deux valeurs représentent donc des références qui ont été de fait adoptées par les agriculteurs lorsqu'ils le pouvaient. Voir P. Campagne, *Analyse des zones rurales*, Montpellier, CIHEAM-IAMM, 2004.

elle-même conditionnée par les exigences provenant des effets écologiques de leur mise en œuvre. Par ailleurs, la garantie de durabilité des systèmes agricoles, que ce soit vis-à-vis des consommateurs (culture biologique) ou en termes d'effets de la pollution (engrais et pesticides), introduit de nouvelles pratiques qui peu à peu deviendront obligatoires.

Comment ces deux concepts sont devenus des références

Les conditions générales de production sont donc bien devenues une référence, plusieurs études ayant montré que les adopter – pour ceux qui le peuvent – permet de produire un produit générique – dans l'exemple précédent, un vin de consommation courante – qui va se vendre à un prix donné, cohérent avec les besoins de financement des facteurs de production de la viticulture, c'est-à-dire à l'intérieur d'un système de prix relatifs qui vont permettre à l'unité de production d'être économiquement, financièrement, et socialement viable¹⁶. De plus, certaines études montreront que ces conditions générales de production de la viticulture vont donner aussi à l'agriculteur un niveau de revenu qui, à chaque étape de cette évolution, lui permettra d'atteindre ce que nous avons appelé le niveau social de satisfaction des besoins.

Le niveau social de satisfaction des besoins représente lui aussi une référence. Son émergence a pour origine l'existence, de fait, dans un territoire donné ou plutôt dans une région donnée (la région de moyenne montagne dans les Alpes du Nord par exemple ou la plaine viticole du Sud de la France, ou encore la steppe maghrébine) d'un modèle de consommation « moyen » qui fait référence pour tous.

Ce modèle de consommation moyen dépend évidemment du revenu moyen, lequel dépend à son tour des conditions générales de production des unités moyennes de la zone – ou peut-être davantage de la région – qui régissent le niveau du revenu familial moyen, facteur clé du niveau de satisfaction des besoins de la famille.

Si peu d'études ont été publiées sur ce sujet, on dispose de nombreux exemples de matérialisation de ce mode de consommation moyen comme l'équipement ménager, le mode de transport, les consommations sociales, etc.

Quand l'ajustement au niveau social des besoins est impossible – parce que le modèle dominant ne peut pas être appliqué –, le passage à des produits spécifiques permettra, comme on le verra ci-après, de contourner les exigences technico-économiques du modèle dominant en augmentant malgré tout les revenus, et de tenter de s'ajuster de nouveau au niveau social de satisfaction des besoins.

LE LIEN ENTRE LES DEUX COMPOSANTES DU MODÈLE DOMINANT

Il existe donc un lien entre les conditions générales de production et le niveau social de satisfaction des besoins. Ce lien doit être susceptible de montrer quels mécanismes économiques permettent d'expliquer pourquoi les premières permettent aux seconds d'exister.

Nous allons discuter de ce lien pour les systèmes familiaux. En effet, dans le système capitaliste, le salaire est le fruit d'une négociation entre le propriétaire des moyens de production et le salarié. Celle-ci est certes dépendante des résultats économiques de l'unité de production, mais pas entièrement. Elle dépend de l'affectation du résultat économique de cette unité décidée par le propriétaire des moyens de production. Il en va tout autrement dans le système familial où la marge brute élaborée est le produit de la différence entre la valeur de la production et le coût des facteurs de production. Le montant de cette marge sera affecté par le chef de famille à la satisfaction des besoins de cette dernière, à l'épargne et à l'investissement. Il y a donc une corrélation directe entre les résultats économiques de l'unité de production et le revenu familial disponible.

Or ce sont les conditions générales de production qui fixent la quantité de travail nécessaire au processus de production, et ce sont les résultats économiques et leur affectation qui vont fixer le revenu net de la famille. Mais, dans le système familial, le revenu dépend

16. P. Bartoli, D. Boulet, P. Lacombe, J.-P. Laporte, R. Lifran et E. Montaigne, *L'Économie viticole française*, Paris, Inra, 1987.

directement de la productivité nette du travail. Cette productivité doit être calculée en valeur. Elle est le résultat de la différence entre la valeur de la production et le coût de la mise en œuvre des moyens de production. C'est un solde qui permet de calculer ce qui, dans la valeur totale produite, peut être affecté à la rémunération du travail familial.

Cette productivité dépend donc du résultat économique de l'unité de production. Elle est dépendante des conditions générales de production auxquelles est soumise cette unité. Elle permet aussi de fixer le niveau de satisfaction des besoins de la famille et de le comparer au niveau social de satisfaction dans le territoire concerné.

On sait aussi que si les résultats économiques de l'unité de production s'éloignent des conditions générales de production, et leur sont inférieurs, il faudra rétablir l'équilibre, probablement en diminuant le revenu familial et donc la satisfaction des besoins comme nous le verrons ci-après. D'une façon générale, l'unité de production va se trouver dans deux situations : ou elle peut adopter le modèle dominant ou elle ne le peut pas.

Le premier cas – globalement celui des zones favorables – n'intéresse pas directement les processus de développement territorial, les territoires concernés abritant des unités de production viables et qui, pour la plupart, peuvent l'être durablement.

En revanche, les unités de production des zones intermédiaires et difficiles ne peuvent pas, sauf exception, adopter le modèle dominant. Elles ont sans doute tenté la mise en œuvre d'un certain nombre de correcteurs, mais le plus souvent sans succès : est-ce sans appel, n'y a-t-il pas de réponse ?

Dans ces zones, les unités de production vont chercher alors à échapper au modèle dominant. Comment peuvent-elles faire ? Elles ne peuvent pas modifier le contexte agro-écologique, géographique et économique qui les empêche de mettre en œuvre le modèle dominant. Elles doivent donc inventer une alternative. Avec le modèle dual, celle-ci était recherchée à l'extérieur de la zone et les mettait donc dans une situation de forte dépendance par rapport à des éléments qu'elles ne maîtrisaient pas. C'est pour cette raison que dans la plupart des zones où une alternative a été trouvée, elle a été recherchée à l'intérieur de la zone et non pas à l'extérieur. C'est

toute la stratégie de valorisation des ressources spécifiques du territoire, le plus souvent non « révélées », qui a permis cette sortie par le haut, à laquelle nous avons déjà fait référence. En effet, comme ces zones n'ont pas les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le modèle dominant, elles doivent rechercher, sur leur territoire, d'autres ressources susceptibles de mettre en place de nouvelles activités économiques, qui procureront aux acteurs du territoire de nouveaux revenus, qui compléteront les revenus des activités existantes et leur permettront d'atteindre ce niveau social de satisfaction des besoins. Cette stratégie consiste donc à rechercher, dans le contexte existant, des éléments qui n'étaient pas jusqu'alors utilisés pour créer de la valeur.

L'exemple du territoire de Baalbeck-Hermel au Liban (voir en annexe) illustre bien cette analyse. Nous sommes là en effet dans un territoire dans lequel le modèle dominant était fondé sur les cultures illicites qui devaient être abandonnées pour différentes raisons. Les acteurs locaux ont donc mis en œuvre une alternative leur permettant de retrouver un niveau de revenu suffisant pour satisfaire les besoins des populations de la zone.

Il s'agit donc bien d'un nouveau modèle de développement qui, sans être à proprement parler alternatif, met en place sur le territoire un système d'activité nouveau. Celui-ci est basé sur des activités nouvelles, issues de la valorisation de ressources spécifiques du territoire. L'analyse de ce nouveau modèle fait l'objet des chapitres IV et V pour ce qui est des processus d'activité et du chapitre VI pour ce qui est de la gouvernance.

Avant d'analyser ces deux éléments, il a paru utile de déterminer comment on peut expliquer les raisons pour lesquelles les unités de production peuvent se situer par rapport à la situation moyenne, que représente la mise en œuvre du modèle dominant.

En effet, la dispersion que l'on peut constater dans les unités de production concernées par rapport à l'équilibre que représente le modèle dominant peut avoir plusieurs causes, et plusieurs effets sur la viabilité de ces unités.

La question des variables d'ajustement dont dispose chaque unité de production pour tenter soit de rétablir cet équilibre – si elle est située en deçà de cet équilibre –, soit d'utiliser le surplus économique disponible – si ses résultats la situent au-delà de cet

équilibre –, nous a semblé être au centre de la réponse apportée par les intéressés.

LES VARIABLES D'AJUSTEMENT DES CONDITIONS GÉNÉRALES DE PRODUCTION ET DU NIVEAU DE SATISFACTION DES BESOINS

Comme on l'a déjà signalé, on constate que l'homogénéité des conditions générales de production et celle du niveau social de satisfaction des besoins des familles ne sont que des références. Dans la réalité, l'ensemble des unités de production se répartit autour de ces références moyennes. Celles-ci constituent, pour chaque territoire ou groupe de territoires, un modèle de référence dont les composantes principales sont les suivantes :

- la surface moyenne possible par actif pour chaque production ;
- le matériel moyen pour élaborer la production sur cette surface moyenne ;
- les intrants nécessaires ;
- la quantité de travail nécessaire ;
- la production moyenne pour des conditions agro-écologiques moyennes ;
- le prix moyen de la production et des facteurs de production qui est le prix pratiqué dans la région, dans le pays ou même sur le marché mondial ;
- le revenu familial moyen.

On constate alors que ce revenu familial moyen fixe de fait le niveau social de satisfaction des besoins des familles qui est, lui aussi, un niveau moyen. Mais on sait aussi que les familles présentes sur un territoire vont de fait se trouver dans trois situations différentes :

- l'unité de production ayant atteint ces différentes moyennes, elle peut continuer de produire et de se reproduire – elle est alors « en stagnation » ;
- l'unité de production dépasse ces moyennes, ce qui lui permet d'investir, de consommer davantage, ou d'épargner – elle est, selon les références scientifiques ou historiques utilisées, « en élargissement », « en progression » ou « en développement » ;

– l'unité de production est en dessous de ces moyennes ; elle doit alors choisir entre être en dessous du niveau social de satisfaction des besoins (consommer moins que la moyenne des familles de la zone) et construire un autre système de production – en tout état de cause, leurs unités de production sont actuellement « en régression »¹⁷.

La question centrale de l'ajustement est donc de savoir pourquoi on est en présence de ces trois situations. Pour apporter un appareil de preuves à cette question tout en simplifiant le raisonnement, on va supposer que, dans le cas d'une unité de production agricole ou d'élevage :

- la surface cultivée par les unités de production concernées est bien dans la moyenne du modèle dominant concerné ;
- le capital d'exploitation et les consommations intermédiaires sont techniquement ceux qui sont requis par ce modèle ;
- la main-d'œuvre assure correctement les différentes opérations culturales.

Par ailleurs, on observe que les prix relatifs de la production et des moyens de production sont de fait au niveau qui permet l'équilibre économique de l'unité de production adoptant le modèle dominant. La seule variable qui va alors provoquer équilibre ou déséquilibre est la quantité de production elle-même, entièrement dépendante du rendement, puisque la surface est conforme à la surface moyenne.

Si celui-ci est inférieur au rendement moyen du modèle dominant, cela veut dire que l'unité de production est dans des conditions agro-écologiques, conjoncturelles ou structurelles ne permettant pas de mettre en œuvre ce modèle dominant, qui suppose un niveau de production suffisant pour assurer la viabilité de l'unité de production et la satisfaction des besoins de la famille.

17. On connaît les débats qui ont existé et qui sont maintenant obsolètes chez les post-marxistes sur cet état de stagnation qui renvoyait bien évidemment à la « reproduction simple » de Marx que certains économistes tiers-mondistes comme M. Dowidar (*Les Schémas de reproduction et la méthodologie de la planification socialiste*, Alger, Éditions Tiers Monde, 1985) refusaient de prendre en compte en raison de son peu de chances d'existence concrète. On ne reste pas longtemps en stagnation : on dépasse ce stade pour être en développement ou alors on décroche du modèle dominant et on s'installe dans la régression.

On peut aussi imaginer une erreur d'adaptation dans la mise en œuvre des moyens de production, aboutissant à un coût de production incompatible avec la production espérée ; ou encore un dysfonctionnement dans les ajustements entre les prix relatifs. Cela veut dire qu'il peut y avoir déséquilibre accidentel, conjoncturel, et déséquilibre structurel – comme dans le raisonnement qui précède.

Comme on le verra dans le chapitre suivant, ce type de déséquilibre indique qu'il n'est pas alors possible de maintenir le modèle de développement actuel, dit modèle dominant, parce que les résultats économiques espérés ne sont pas atteints. Les résultats observés mettent de fait l'unité de production en situation de régression.

Cette unité de production a en effet choisi de mettre en œuvre des conditions générales de production inadaptées en raison des conditions agro-écologiques qu'elle connaît. Elle sera donc condamnée à ne pas atteindre le niveau social de satisfaction des besoins, parce que la mise en œuvre des conditions générales de production qu'elle a choisie n'est pas adaptée à la situation agro-écologique dans laquelle elle se trouve.

En effet, ce modèle de développement fonctionne malgré tout techniquement et économiquement, mais avec un revenu du travail familial ne permettant pas d'atteindre le niveau social de satisfaction des besoins. La variable d'ajustement est alors le revenu du travail. Elle autorise tous les déséquilibres et, historiquement, les plus préjudiciables d'entre eux, la diminution de la consommation et l'exode notamment des jeunes.

On sait que ce genre de dynamique n'est pas durable et on a montré au chapitre I à quoi elle avait historiquement abouti dans beaucoup de territoires au Nord comme au Sud et à l'Est de la Méditerranée (pluriactivité et exode rural notamment).

En ce qui concerne les unités de production non agricoles, on est, économiquement parlant, à peu près dans la même problématique. Les enquêtes effectuées auprès des familles concernées montrent bien qu'il est là aussi question de relation entre le capital engagé, les consommations intermédiaires, et le temps de travail réalisé par la main-d'œuvre. D'ailleurs, pour toutes ces unités de production, quel que soit le secteur concerné (artisanat, commerce, services...) le critère de viabilité est le même. Il se mesure en effet à la capacité des unités de production de permettre à la famille

d'atteindre le niveau social de satisfaction des besoins. Nous faisons en effet l'hypothèse que le mode de consommation de ces familles est sensiblement le même, qu'il dépend essentiellement du revenu familial, qui lui-même dépend des résultats économiques de l'unité de production.

Ce qui permet d'avancer cette hypothèse, c'est la similitude de la forme sociale qui, dans le cadre de cette analyse, est toujours la forme familiale. On a donc le même rapport au travail, la même répartition du revenu familial. Ceux-ci sont accompagnés, on le sait, à la fois des avantages mais aussi des inconvénients de la solidarité familiale. L'exemple de la modernisation de la viticulture décrite ci-dessus permet d'illustrer cette analyse : on voit bien en effet que, dans le même territoire, si le contexte le permet, on peut mettre en œuvre soit un système productif à 90 hl avec du vin de consommation courante, soit (si la ressource locale constituée, dans ce cas, par l'agro-écologie mais aussi par la situation géographique et climatique, le permet) reconverter ce vignoble en vignoble de qualité dont les résultats économiques, malgré la limitation du rendement à 45 hl, permettront d'augmenter très sensiblement le revenu du travail.

LA MONTÉE EN PUISSANCE DES VILLES

Nous faisons allusion au début du chapitre précédent à cette montée en puissance des villes qui va largement compléter l'ensemble des transformations opérées dans les formes sociales de production.

Au départ en effet, dans la phase historique domestique-féodale-asiatique, on est dans un système basé sur une autoconsommation proportionnellement massive dans les familles et les échanges locaux ne représentent pas une quantité importante. Cela est dû à la faible productivité agricole et de l'élevage qui fait que les biens que produisent les autres secteurs sont plus faciles à produire soi-même. Ils coûtent ainsi moins cher. Par ailleurs, les échanges avec les villes sont limités car la population urbaine est relativement faible par rapport à la population rurale qui la domine largement. On sait que c'est encore la situation de certains pays du Sud.

Un des indicateurs importants est alors le pourcentage de la production autoconsommée par les producteurs par rapport à la production vendue. Ce pourcentage ne cesse historiquement de diminuer pour atteindre 0 dans les exploitations capitalistes : que l'on pense à la femme du maraîcher d'une petite ville du Sud de la France qui achète ses légumes au supermarché !

Ce pourcentage explique la structuration de l'ensemble des unités de production en trois formes sociales de production : capitaliste et familiale marchande (on vend tout), paysanne (on vend le surplus qu'on ne consomme pas) et domestique (on ne vend rien et on consomme ou stocke tout).

Dans le passage de la polyculture-élevage à la culture spécialisée, on vend tout et on achète avec les revenus monétaires ainsi obtenus les biens et services nécessaires à la consommation de la famille.

La dernière et la plus récente de ces transformations est l'émergence de ce que l'on appelle l'agriculture « de proximité ». Dans ce dernier cas en effet, les consommateurs des villes ont progressivement incité certains des agriculteurs et des éleveurs à produire de façon à ce que l'on puisse renouer un lien entre producteur et consommateur et partager ainsi ce que l'on cherche à obtenir en matière de qualité de la production et de normes notamment sanitaires. Cette dernière étape ne tardera pas de conforter les émergences du développement territorial dans ses composantes agricoles et d'élevage. En fabriquant de la qualité d'abord et du spécifique ensuite, les producteurs concernés rentrent dans une autre logique que celle du marché des produits génériques, qui va leur assurer une finalité solide pour les produits qu'ils auront pu élaborer.

On est probablement là dans un changement potentiel beaucoup plus important que celui qui a été opéré par le passage de la forme sociale paysanne de polyculture-élevage aux formes capitalistes et familiales marchandes. En effet, c'est sans doute la première fois dans l'histoire de l'agriculture et de l'élevage que la référence unique au marché global est remise en cause avec un bénéfice partagé entre producteur et consommateur. Puissent les pouvoirs politiques le comprendre pour qu'ils puissent accompagner ces processus par les mesures publiques adéquates.

Cette dernière transformation complète ce qu'avait déjà amorcé le développement, timide parfois, de l'agriculture biologique qui ne

comporte pas toujours le renouvellement de ce lien entre producteur et consommateur.

Dans ce chapitre, nous avons analysé comment États et organisations internationales avaient tenté, par la mise en place de correcteurs, de redresser le genre de situations que nous avons décrites et les impasses observées.

Si nous écartons aussi un changement dans les choix de production, c'est que la situation décrite ci-dessus, volontairement simplifiée, ne reproduit pas exactement la réalité qui comporte en général un certain nombre d'alternatives de choix de production. Mais celles-ci sont toujours soumises à un marché global dont les conditions sont imposées au producteur. Les unités de production qui sont en régression et qui ne peuvent pas ou ne veulent pas envisager de correcteurs vont donc être amenées à se poser le problème du changement de modèle de développement. Mais, dans la réalité, on se trouve de fait devant deux cas de figure :

- les unités de production non viables représentent sur le territoire un groupe qui, pour des raisons diverses, n'est pas dans les normes moyennes que l'on vient de décrire ;
- c'est l'ensemble du territoire qui ne peut pas ou plus se situer dans ces normes moyennes.

Le premier cas de figure est souvent représenté par des agriculteurs ou des éleveurs ou même des artisans et des commerçants, assez âgés, qui n'ont pas eu les moyens de modifier, dans leur unité de production, ce qui les empêchait de pratiquer le modèle dominant. Leur variable d'ajustement étant le revenu familial, ils ont alors réduit leur consommation et laissé partir ceux de leurs enfants qui n'acceptaient pas l'avenir qu'il leur était offert.

Le second cas représente concrètement ce qui s'est passé – ou se passe encore – dans un certain nombre de zones difficiles ou mêmes intermédiaires. Les acteurs locaux ayant pris conscience qu'il ne leur était pas possible de rattraper le modèle dominant qui les concernait ont imaginé de changer de modèle de développement.

Ce changement consiste essentiellement, comme on l'a déjà annoncé, à identifier des ressources locales non encore valorisées et spécifiques, pour baser le futur modèle de développement du territoire sur les produits et services spécifiques qui vont être révélés et valorisés. Il est parfois complété comme on vient de le voir par

l'émergence d'un autre rapport entre producteur et consommateur avec l'agriculture de proximité qui, dans notre problématique, complète bien le développement de l'ensemble des productions dites « biologiques ».

Ce sont les bases théoriques et les modalités concrètes de ce changement que nous allons analyser dans les deux chapitres suivants.

DEUXIÈME PARTIE

LES PRINCIPALES COMPOSANTES DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Nous avons analysé, dans la première partie, comment s'était formée historiquement la situation actuelle différenciée des zones rurales dans tous les pays des deux rives de la Méditerranée. La typologie proposée en matière de zones – favorables, intermédiaires et difficiles – permet de mieux ordonnancer les possibilités de développement des espaces ruraux de ces pays.

Le problème de développement de ces zones repose d'abord sur le constat d'une impossibilité pour certaines des unités de production concernées – particulièrement pour celles implantées dans les zones difficiles et à un degré moindre, dans les zones intermédiaires –, de mettre en œuvre, dans chacun de leurs systèmes de production, le modèle dominant de développement agricole de leur région. Par ailleurs, on a signalé la prise de conscience par les acteurs concernés que tous les correcteurs, que l'on a tenté de mettre en place pour permettre à ces unités de production de mettre en œuvre ce modèle dominant, avaient échoué.

Nous allons maintenant montrer comment l'innovation radicale que nous avons appelée « le réveil des acteurs locaux » s'appuie sur de toutes autres hypothèses. La première d'entre elles est l'abandon par ces acteurs de la référence au modèle dominant qu'ils considéraient comme un processus voué à l'échec. La seconde implique l'introversion du regard de ces acteurs locaux : il s'agit en effet de montrer que ce n'est plus à l'extérieur (que ce soit par l'action de l'État, des organisations internationales ou des ONG, mais aussi par l'exode rural) que l'on va chercher la stratégie de sortie de crise, mais à l'intérieur (et en fonction) du territoire.

Le point de départ du nouveau modèle de développement appelé parfois modèle alternatif est en effet la prise de conscience, chez ces acteurs locaux, que le territoire concerné possède des ressources locales, qui n'ont jamais été valorisées et qui peuvent fonder – au moins partiellement – un autre type d'activité économique, basé sur des productions de biens et/ou de services qui seraient spécifiques. En d'autres termes, pour le territoire concerné, les caractéristiques géographiques, historiques et culturelles de la zone ont une importance dans la valorisation des biens et services construits.

Ainsi, dans le chapitre IV, nous chercherons à jeter les bases de ce que l'on entend par produits génériques et produits spécifiques et à indiquer quels sont les liens de ces deux éléments avec

les ressources potentielles ou activées d'un territoire. Les processus basés sur la transformation de ces ressources territoriales seront explicités et approfondis dans le chapitre V. Enfin, le chapitre VI sera consacré à la gouvernance territoriale qui est le mode d'organisation et d'action des différents acteurs et apparaît comme une condition indispensable de la valorisation durable des ressources territoriales.

IV. LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL COMME COMPOSANTE NOUVELLE DES PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT AU NIVEAU LOCAL

Pour analyser les processus de développement territorialisé, il est nécessaire de montrer que les transformations dont nous observons l'émergence sont fondées sur une problématique de ressources. Celle-ci repose notamment sur la distinction entre produits génériques et spécifiques¹.

Cette distinction va nous permettre de décliner comment, à partir de systèmes agricoles de terroirs – qui sont des pratiques déjà anciennes – sont apparus des phénomènes comme la concurrence entre les territoires et l'émergence de la spécificité de certains d'entre eux. Les nouvelles dynamiques actuelles ont permis d'approfondir ces phénomènes en termes de ressources. Ces dernières sont d'abord « potentielles ». Elles peuvent être « activées » et devenir ainsi des produits et des services réels, lesquels pourront être spécifiques ou génériques.

C'est ainsi que nous pourrions analyser comment apparaît l'« activation » et la « valorisation » de ces ressources qui, de cachées, deviennent « révélées », un processus de transformation appelé

1. Cette distinction a déjà été faite dans les travaux menés avec Gabriel Colletis et dont les présents développements s'inspirent largement. Voir G. Colletis et B. Pecqueur, « Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? », *Revue d'Économie régionale et urbaine*, n° 3, 1993, p. 489-508 ; G. Colletis et B. Pecqueur, *Révélation de ressources spécifiques et coordination située*, The 4th Congress on Proximity Economics, « Proximity, Networks and Co-ordination », Marseille, 17-18 juin 2004.

parfois « métamorphose ». La valorisation de ces ressources devenues « activités » est au centre de cette transformation.

SYSTÈMES PRODUCTIFS AGRICOLES DE TERROIR ET TERRITOIRE

Depuis les travaux de Philippe Aydalot², la région au sens large et le territoire, au sens plus étroit ou précis d'un espace construit, sont revenus au cœur des préoccupations de l'analyse spatiale. L'analyse régionale exprime en effet aujourd'hui la problématique des ressources en termes d'émergence et des productions qui en découlent, opérées par les acteurs du territoire. La nouveauté de ces approches repose sur le lien qui apparaît entre les processus d'innovation et de développement, d'une part, et l'ancrage territorial de ces processus, d'autre part.

En matière d'analyse des phénomènes d'innovation technologique, on a en effet fortement convergé vers une lecture plus territorialisée du phénomène. Ainsi, à partir d'une approche située dans un cadre national, après les « systèmes nationaux d'innovation », on est ainsi passé aux « systèmes régionaux d'innovation »³, en approfondissant l'analyse des différenciations spatiales qui transcenderaient l'organisation nationale des systèmes productifs. Allen Scott⁴ pose pour sa part, en forme de provocation, la question de savoir si le capitalisme va « vers la désagrégation des économies nationales ». Le problème de « l'entité étatique », du moins comme unité spatiale homogène du développement, semble posé, même si ce niveau d'agrégation ou de cohérence socio-économique, à l'évidence, résiste parfois fortement. Cependant, les transformations liées à la mondialisation exigent d'envisager de dépasser l'image d'un État-nation homogène.

Dans un contexte particulier, en partie lié à son histoire propre, le monde anglo-saxon (acteurs privés et publics réels

comme chercheurs) a fait émerger la notion de *clusters* pour désigner des « sites »⁵, lieux d'unité ou d'unification de stratégie d'acteurs et de développement de ressources particulières. On retiendra, par ailleurs, l'idée que la ville constitue un espace à part entière, un milieu urbain générateur d'effets externes propres. La ville constitue ainsi un bon exemple de « site » où sont mises en œuvre des activités, et donc une élaboration de type territorial. Roberto Camagni⁶ le rappelle : « Le milieu urbain et la ville partagent des éléments communs, notamment la proximité, porteurs non seulement d'avantages en termes d'économies d'échelle et de réduction des coûts de transaction, mais aussi, sous certaines conditions, d'avantages à caractère dynamique qui se manifestent dans l'apprentissage, l'innovation économique et sociale, la créativité en général. »

Mais le monde rural est lui aussi un lieu propice à l'émergence de territoires. Dans le cas des territoires ruraux en Europe, une des manifestations les plus claires des mutations spatiales s'observe dans la montée des productions spécifiques locales, en volume de production comme en chiffre d'affaires, mais aussi en emplois et en qualité des produits, avec des effets induits sur la construction des territoires. Trois auteurs⁷ nomment ce processus « le système productif agricole de terroir ». Plutôt que d'en faire un système alternatif qui se substituerait au système dit productiviste – ce qui serait une hypothèse hasardeuse et, en tout cas, non démontrée –, il nous semble éclairant de le prendre comme une manifestation des formes de l'évolution de l'espace rural. Ainsi, toujours d'après ces auteurs :

– le territoire permet de réduire l'incertitude qualitative des produits agricoles de terroir sur la base de la qualification territoriale de l'agriculture ;

2. P. Aydalot, *Économie régionale et urbaine*, Paris, Economica, 1985.

3. P. Cooke et K. Morgan, *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*, New York, Oxford University Press, 1998.

4. A. J. Scott, *Les Régions et l'économie mondiale*, Paris, L'Harmattan, 2001.

5. Voir par exemple D. B. Audretsch et M. P. Feldman, « Innovative clusters and the industry life cycle », *Review of Industrial Innovation*, n° 11, 1996, p. 253-273.

6. R. Camagni, « The city as a milieu: applying GREMI's approach to urban evolution », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, 1999, p. 591-606.

7. A. Berger, P. Chevalier et M. Dedeire, *Les Nouveaux Territoires ruraux. Éléments d'analyse*, UMR-CNRS Mutation des territoires en Europe, université Paul Valéry, Montpellier 3, 2005.

- l'agriculture de terroir est non délocalisable sous peine de perdre son identité;
- le territoire de l'agriculture de terroir est non transportable car il dépend de la localisation du capital physique et du capital formel, tous deux intransportables.

Le monde rural méditerranéen n'échappe pas à ces processus, bien au contraire. Pour ne s'appuyer que sur les 16 territoires étudiés dans les 10 pays retenus dans notre dernière étude, on discerne dans chacun d'entre eux au moins une spécificité territoriale agricole : piment rouge à Ighil Ali, mouton à Hadj Mecheri pour l'Algérie, figes sèches à Béni Khedache en Tunisie, huile d'olive au Diois en France, mais aussi en Espagne à Campina Sud, etc. Nous pouvons donc avancer que l'émergence de certains territoires dans les pays du Nord comme du Sud et de l'Est méditerranéen s'est opérée sur la base de ces produits et/ou services spécifiques, comme ce fut le cas dans certaines régions européennes hors Méditerranée, et, dans une moindre mesure, dans d'autres continents comme on le verra ci-après.

On doit par ailleurs être prudent dans l'emploi de certains termes. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a en effet largement vulgarisé ces dernières années le terme, et donc sans doute le concept, de « produit agricole de terroir ». Celui-ci nous semble exprimer une réalité assez différente de celle de produit spécifique. Lorsque nous employons ce dernier, c'est pour signifier que ce produit est élaboré dans tel territoire et nulle part ailleurs. Or si un produit dit « de terroir » a certes les caractéristiques que lui donne ce terroir, il n'en est pas pour autant unique, non délocalisable et non substituable⁸.

Pour approfondir encore notre hypothèse de travail, nous avons donc été amenés à analyser des zones rurales réputées difficiles, comme susceptibles de bénéficier de stratégies territoriales.

UNE DOUBLE DISTINCTION : RESSOURCE POTENTIELLE ET RESSOURCE ACTIVÉE, FACTEURS À CARACTÈRE GÉNÉRIQUE ET SPÉCIFIQUE

L'analyse économique, en particulier dans sa dimension industrielle, accorde une place centrale à la compréhension des formes et mécanismes de la concurrence. La concurrence par les coûts et les prix constitue le noyau dur de l'analyse ainsi que l'hypothèse de référence des schémas de concurrence (pure et parfaite, oligopolistique). On aurait pu alors imaginer que les territoires se distingueraient les uns des autres dans une problématique de concurrence.

L'analyse que nous avons menée dans 16 territoires de 10 pays méditerranéens nous offre une tout autre explication qui rend mieux compte des différenciations observées. Nous ne sommes pas en effet dans une problématique de concurrence entre territoires, mais dans l'observation que des produits innovants et spécifiques au territoire peuvent trouver un marché qui va rémunérer les facteurs de production de façon nettement plus favorable aux acteurs du territoire.

Dans ces espaces ruraux méditerranéens en effet, il ne s'agit pas à proprement parler de concurrence entre firmes, mais plutôt d'une offre de produits et de services du même type. Ils sont cependant tellement spécifiques au territoire concerné qu'ils ne sont pas substituables et entrent donc dans une forme très particulière de concurrence. Comme on va le voir maintenant, cette spécificité s'appuie sur les ressources des territoires concernés.

La typologie que nous utilisons ici consiste à distinguer d'une part « ressource activée » et « ressource potentielle », et d'autre part à qualifier les ressources selon leur nature, de « génériques » ou de « spécifiques ».

Les « ressources » concernées sont constituées d'un ensemble de facteurs constitués à l'intérieur de la production de biens matériels, agricoles ou non agricoles, de facteurs patrimoniaux ou paysagers ou de tout autre élément indiquant la façon dont peuvent s'exprimer les potentialités d'un lieu particulier. C'est ainsi qu'on a souvent exprimé cette réalité par le terme de « ressource locale », laquelle peut prendre cependant deux formes : activée ou potentielle.

8. C. Delfosse (dir.), *La Mode du terroir et les produits agroalimentaires*, op. cit.

Par « ressource activée », on entend que les composantes de cette ressource sont « en activité », alors que, par « ressource potentielle », il s'agit de facteurs à exploiter, à organiser, ou encore à révéler. Les ressources potentielles, à la différence des ressources activées, constituent une réserve, un potentiel latent ou virtuel qui peut se transformer en ressources activées si les conditions de production ou de création de technologie le permettent. Mais ces ressources, activées ou non, peuvent à leur tour être de deux types : génériques ou spécifiques.

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

Les « ressources spécifiques », quant à elles, n'existent d'abord qu'à l'état virtuel et ne peuvent en aucun cas être transférées. Elles naissent de processus interactifs et sont alors engendrées dans leur configuration. Ainsi, les ressources potentielles spécifiques existent comme telles, mais leur valeur est fonction des conditions de leur usage. Alors qu'une ressource activée générique est totalement transférable, une ressource activée spécifique n'existe que dans le lieu où elle est née. Certains ont ajouté qu'elle avait « un coût irrécouvrable plus ou moins élevé de transfert⁹ », ce qui peut être discutable pour la plupart d'entre elles qui ne sont pas, par définition, « transférables ».

Des ressources génériques ne permettent pas à un territoire de se différencier durablement puisque, par définition, elles existent ailleurs et sont susceptibles d'être transférées. Une différenciation durable, c'est-à-dire non susceptible d'être remise en cause par la mobilité des facteurs, ne peut naître véritablement que des seules ressources spécifiques lesquelles ne sauraient exister indépendamment des conditions dans lesquelles elles sont engendrées. L'enjeu

des stratégies de développement des territoires est donc essentiellement de saisir ces conditions et de rechercher ce qui constituerait le potentiel identifiable d'un territoire. Ces conditions ne sauraient être définies de façon abstraite : elles dépendent du contexte dans lequel s'inscrit le processus de recherche et d'innovation d'où vont naître les ressources spécifiques.

LES RESSOURCES GÉNÉRIQUES

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

On illustrera les situations de ressources génériques à l'aide de quatre exemples : la main-d'œuvre, le capital, la matière première et l'information. Ces quatre facteurs resteront à l'état de ressources génériques dans les cas suivants : la main-d'œuvre est non qualifiée et non utilisée ; il existe un stock de capital sous forme d'épargne mais celle-ci est totalement liquide ou non utilisée (thésaurisée) ; les gisements de matière première existent mais ne sont pas exploités ; l'information est disponible sous forme standard, mais n'est pas utilisée (interprétée) dans un contexte particulier (cas d'un certain nombre de savoirs et de savoir-faire qui existent dans un lieu donné mais ne sont pas ou plus mis en œuvre).

Ces ressources, en étant activées (c'est-à-dire valorisées de façon marchande), ne cessent pas pour autant d'être génériques. Elles ne changent pas de nature mais elles sont « réalisées » et acquièrent ainsi une valeur économique, valeur pouvant dans certaines conditions être mesurée en prix. La main-d'œuvre reste non qualifiée mais est employée. Le chômeur non qualifié représente une ressource activée et pas simplement potentielle car, même si son travail n'est pas réellement utilisé, il est présent et influe sur le marché du travail et éventuellement donc sur le taux de salaire. Le capital prêt à s'investir se révèle et devient épargne active. Cette épargne reste très liquide et ne peut donc être affectée qu'à des placements à court terme. La matière première est mise en exploitation. L'information, sous sa forme standard, est effectivement

9. O. Williamson, « Transaction costs economics: the governance of contractual relations », *Toward of law and economic*, vol. 22, n° 2, octobre 1976, p. 233-261.

utilisée avant de participer, éventuellement, comme ressource, à un processus de construction de connaissance.

Certains produits génériques peuvent se transformer en produits spécifiques s'ils sont proposés sur le marché comme tels, c'est-à-dire comme uniques. Il s'agit notamment de produits élaborés par la famille uniquement pour sa propre utilisation, mais qui deviennent des produits marchands parce qu'ils vont être commercialisés. Ces produits ont changé de statut et ils sont devenus spécifiques parce qu'ils n'étaient pas, auparavant, vendus sur le marché mais seulement autoconsommés. Ils n'en demeurent pas moins uniques et peuvent donc être qualifiés de spécifiques. Nous avons repéré plusieurs exemples dont les quatre suivants illustrent bien cette démarche.

- le piment d'Espelette : on a déjà signalé (chapitre II) comment le « piment rouge d'Espelette » dans les Pyrénées françaises était passé d'une utilisation dans l'autoconsommation familiale à une utilisation marchande faisant passer le nombre de producteurs de 30 en 1997 à 161 en 2011, avec une production multipliée à peu près par 10 ;
- le piment à Ighil Ali (Algérie) : grâce à l'étude des 10 pays méditerranéens, nous avons découvert qu'une évolution du même type – avec également un piment rouge mais d'une autre variété et de caractéristiques organoleptiques différentes – était observée dans ce pays du Maghreb ;
- le tissage bédouin de Béni Khedache (Tunisie) : habituellement fabriqués pour une utilisation familiale hors marché, les produits textiles bédouins sont passés de ressources potentielles spécifiques à des ressources activées spécifiques marchandes ;
- l'habitat traditionnel à coupole, les maisons troglodytes et les ghorfas¹⁰ à Béni Khedache : ces maisons du Sud tunisien représentent une ressource potentielle spécifique, compte tenu de leur architecture et de leur esthétique, et deviennent des ressources activées lorsqu'elles sont utilisées comme un produit spécifique attractif pour les touristes.

10. Petite maison au style très particulier insérée dans un village fortifié appelé « ksar » dans les zones berbères maghrébines.

Les ressources activées génériques sont totalement dans le marché : pour les acquérir, il existe un prix de marché ; elles sont totalement transformables, immédiatement disponibles, à condition de s'acquitter de leur prix. Pour ces ressources, il n'existe pas de contrainte géographique (hormis la matière première, mais celle-ci est substituable).

LES RESSOURCES SPÉCIFIQUES

La relation entre ressources potentielles et ressources activées spécifiques est plus complexe que dans le cas précédent. Nous montrerons qu'il existe ici une différence de nature entre ces deux types de ressources. Le qualificatif de spécifique recouvre l'ensemble des facteurs, comparables ou non, dont la valeur ou la production est liée à un usage particulier.

Les ressources activées spécifiques ont un coût d'irréversibilité, que l'on pourrait appeler aussi un « coût de réaffectation ». Cela signifie que la ressource perd une partie de sa valeur productive si elle est redéployée vers un usage alternatif. En reprenant les illustrations utilisées plus haut, on dira que la matière première ne peut pas avoir de caractère spécifique dans la mesure où sa valeur marchande n'est pas liée à son usage futur, ni au contexte socio-économique immédiat. En revanche, la main-d'œuvre sera une ressource activée spécifique dès lors qu'elle est qualifiée. Sa formation à une technique particulière constitue un coût pris en charge partiellement hors de l'unité de production, qu'elle soit agricole ou artisanale par exemple. Une délocalisation aurait, en partie, un coût de réaffectation pour l'entreprise utilisatrice de cette main-d'œuvre. De même, le capital devient une ressource activée spécifique lorsqu'il passe d'une forme d'épargne liquide à une autre de capital investi dans des équipements ou des facteurs de production. C'est le cas, dans les pays du Sud de la Méditerranée, de l'importante épargne des émigrés dont l'utilisation comme capital productif n'est pas toujours évidente, mais qui peut devenir un élément de construction de ressources activées spécifiques. Enfin, l'information devient, elle aussi, une ressource activée spécifique lorsqu'elle est élaborée et organisée en vue d'un usage particulier.

Concrètement, on peut citer l'élaboration de logiciels très techniques concernant les pratiques culturelles et concentrant l'information pour servir une production très pointue liée à des usages particuliers, mais cela vaut aussi pour les savoir-faire traditionnels, qui constituent à l'évidence une ressource spécifique. Savoirs traditionnels, récents ou technologiques, peuvent se combiner dans une configuration proprement territoriale (où le contexte géographique et culturel importe), renforçant alors son caractère de spécificité.

Les ressources potentielles spécifiques ont une nature particulière par rapport aux trois autres catégories de ressources. En premier lieu, elles n'apparaissent qu'au moment des combinaisons des stratégies d'acteurs pour résoudre un problème inédit. Plus précisément, la formulation même du problème en même temps que sa solution fait l'objet d'un processus de recherche, marqué par des tâtonnements et des itérations successives. Comme on le verra ci-après, avec l'exemple de la figue sèche de Béni Khedache, la ressource potentielle n'apparaît comme ressource que lorsqu'il y a prise de conscience que la figue fraîche a peu de valeur marchande compte tenu des quasi-monopoles construits par les acheteurs et qu'au contraire la figue sèche en a largement davantage.

En deuxième lieu, ces ressources ne sont pas comparables à d'autres, ce qui signifie qu'on ne peut pas les exprimer en prix et qu'elles sont donc absolument non transférables.

En troisième lieu, la nature, partiellement hors marché, de ces ressources, n'est pas incompatible mais complémentaire au marché. Ces ressources résultent souvent d'une histoire longue, d'une accumulation de mémoire et d'un apprentissage collectif cognitif.

En quatrième et dernier lieu, ces ressources sont, dans certains cas, produites dans un territoire qui est alors «révélé». La production de telles ressources résulte en effet de règles, de coutumes et d'une culture élaborées dans un espace de proximité géographique et institutionnelle, à partir d'une forme d'échange qui peut aussi être distincte de l'échange marchand : la réciprocité.

La famille détentrice de modèles d'habits textiles bédouins, hérités de sa famille, va mettre ces modèles à la disposition de la collectivité des jeunes filles nouvellement artisanes, en échange de la rémunération que les jeunes filles de la famille vont pouvoir

recevoir du fait de la fabrication de ces produits textiles, devenus spécifiques, dans laquelle elles vont pouvoir se lancer.

Les caractéristiques de cette réciprocité, eu égard au marché, sont que, si l'échange reste «contraint» (obligation sociale), il peut être différé dans le temps (le délai du retour attendu peut être très variable). Enfin, voire surtout, ce retour n'est pas nécessairement monétaire, il peut être à base de confiance, de considération, de reconnaissance ou de savoir. La réciprocité comme terreau des ressources spécifiques est ainsi, le plus souvent, à la base des relations informelles qui composent une «atmosphère artisanale» au sens où l'entend, par exemple, le Commissariat tunisien à l'artisanat dans sa politique de diversification et de développement de son artisanat traditionnel textile. Plus systématiquement, le sentiment d'appartenance à un lieu ou à un métier, la culture de la production locale (au sens de la «culture d'entreprise») ou encore l'esprit dans lequel sont élaborés et fabriqués ces produits textiles spécifiques, font partie des ressources spécifiques, dans un esprit proche développé par Veblen¹¹. La ressource spécifique produite lors d'un processus de construction territoriale, prise globalement, apparaît alors comme le résultat de processus longs d'apprentissages collectifs qui aboutissent à l'établissement de règles, le plus fréquemment tacites. Celles-ci ont la fonction de trier, de sélectionner et de hiérarchiser l'information, mais aussi d'orienter ou de guider les comportements, offrant ainsi à chaque acteur du territoire un espace spécifique d'action. Ce dernier était initialement familial ou au mieux «tribal», mais il devient alors «socialisé» à l'échelle du groupe social local.

Ainsi, certains produits agricoles du territoire de Mouzaki¹² en Grèce pourraient être considérés comme «spécifiques» même s'ils sont proches de produits «génériques». Mais ils deviennent très spécifiques lorsque la demande marchande de ces produits provient de la diaspora de Mouzaki, très friande de ces produits, qui sont ceux de leur territoire d'origine et auxquels ils trouvent, eux, une forte «spécificité» – celle qu'ils ont goûtée pendant leur enfance et

11. T. Veblen, *Théorie de la classe de loisirs*, Paris, Gallimard, 1970 (version française ; 1^{re} édition, 1899).

12. Voir la description du territoire de Mouzaki en fin de chapitre.

leur jeunesse ou celle de leurs parents. Il est d'ailleurs tout à fait possible que cette spécificité n'ait pas la même « valeur » marchande pour des touristes qui passeraient par Mouzaki¹³.

Au Liban, le Nord de la plaine de la Bekaa¹⁴ est en train de devenir un territoire de loisirs spécifiques basé sur des activités nautiques, et sur un patrimoine très particulier (Baalbeck-Hermel). Mais cette transformation n'aurait probablement pas pu s'opérer s'il n'y avait en filigrane la « reconversion » des cultures « illicites » – le cannabis notamment – dont la commercialisation a permis entre autres de financer les guerres du Liban. C'est sans doute en partie la « reconversion » de ce territoire – souhaitée surtout par ceux qui en sont originaires – qui va donner à ces activités toute leur spécificité. Ce ne seront plus les cultures illicites qui spécifieront ces territoires, mais l'utilisation que l'on peut faire de ces espaces comme le cadre de nouvelles activités de loisirs¹⁵.

L'ACTIVATION ET LA SPÉCIFICATION : UN PROCESSUS DE TRANSFORMATION

Le passage de la ressource potentielle générique à la ressource activée spécifique correspond à une stratégie de développement qui peut se décomposer en deux temps : le passage de la ressource potentielle à la ressource activée (générique), et celui du générique au spécifique. Ces passages doivent être chacun analysés comme des processus particuliers, qui font muter en profondeur la nature même des objets concernés. C'est en ce sens que l'on peut aussi parler de *métamorphose*, comme d'un changement structurel, avec une irréversibilité incomplète : on ne peut pas toujours revenir de la ressource activée vers la ressource potentielle et du spécifique au générique en retrouvant l'état initial exact.

La notion de ressource a fait l'objet de plusieurs définitions. Celle d'Albert Hirschman¹⁶ nous paraît assez adaptée à notre raisonnement : « Il importe moins, pour promouvoir le développement économique, de trouver des combinaisons optimales de ressources et de facteurs de production donnés, que de faire apparaître et de mobiliser à son service des ressources et des capacités cachées, éparpillées ou mal utilisées. » En ce sens, la ressource se distingue clairement du facteur de production. Cette dernière notion, basique en économie standard pour désigner les ressources qui entrent comme input dans le processus de production, est en effet très restrictive et limitée dans le cas de la ressource activée générique dans notre formulation. On en a un bel exemple avec les figues de Béni Khedache :

« Ces ressources “cachées, éparpillées ou mal utilisées” apparaissent de façon claire avec les figues sèches de Béni Khedache¹⁷. Ces figues sont en effet achetées fraîches par des commerçants de Tunis pour fabriquer de l'alcool de figue. Par ailleurs, elles n'ont pas un goût suffisamment différencié d'autres variétés quand on les consomme fraîches. Il en est tout autrement si on les fait sécher. Elles acquièrent alors un goût très particulier qui leur permet de concurrencer largement d'autres catégories de figues sèches car elles ont, dans leur “actif” une autre ressource qui est leur mode technique de production. Les figuiers de Béni Khedache sont en général cultivés dans des terrasses très particulières – très spécifiques, de cette région – appelées “jessour” dont on dit que l'aménagement dans les talwegs de cette zone montagneuse daterait des Romains ! Cela veut dire que ceux qui goûtent ces figues sèches, s'ils connaissent aussi le lieu de production, emportent avec eux, avec le goût très particulier du fruit, l'originalité et la beauté paysagère de ces aménagements.

En s'appuyant sur cet exemple, on peut indiquer à quel point l'exemple des figuiers illustre ces deux cas d'activation [voir ci-dessous]. On peut aussi avancer que la fabrication – et la commercialisation – d'habits bédouins réservés traditionnellement à l'“autoconsommation” de la famille illustre bien cette forme d'“activation de la ressource”¹⁸. »

13. D'après D. Goussios, « Analyse de la dynamique territoriale nationale de la Grèce », in Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit.

14. Voir la description du territoire de Baalbeck-Hermel en fin de chapitre III.

15. S. Darwich, « Dynamique territoriale au Liban... », art. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

16. A. Hirschman, *Vers une économie politique élargie*, Éditions de Minuit, 1986.

17. Voir la description du territoire de Béni Khedache en annexe.

18. M. Elloumi, M. Sghaier, K. Kadhkadi, « Le cas de la Tunisie », art. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

Deux formes d'activation peuvent, en effet, être envisagées : celle d'une ressource (générique) potentielle et préexistante, celle d'une ressource (spécifique) virtuelle. Dans le premier cas, le marché est le lieu où le moyen par lequel se produit l'activation de la ressource. Dans le second cas, la ressource virtuelle peut être activée à la suite d'un processus particulier d'engagement. Ainsi, dans une perspective proche de la nôtre, pour Lévy et Lussault¹⁹ : « Une réalité issue du monde physique ou biologique ne peut être ressource que s'il existe un processus de production identifié dans lequel il peut être inséré et qui, par définition, provient de la société. » Les ressources sont donc toujours *inventées*, parfois bien après avoir été découvertes, comme la « réinvention » de l'huile d'olive dans le département de la Drôme en France, débouchant sur une AOC, ou encore la haute montagne redécouverte comme « gisement touristique ».

Ainsi, les ressources se déploient et se transforment, mais aussi régressent ou redeviennent un potentiel. Cependant, comme nous l'avons suggéré, le processus de transformation qui fait passer la ressource potentielle au statut de ressource activée n'a pas le même sens selon qu'il s'agit de ressources génériques ou spécifiques.

Dans le cas de la ressource générique, reproductible en tout lieu, ce qui peut faire régresser de nouveau vers la ressource potentielle est uniquement fonction des coûts ou des baisses tendanciennes des prix de vente, aboutissant à un abandon de la production. Si l'on vient de fermer le dernier puits de charbon en Lorraine, on n'a pas pour autant fait disparaître le charbon. Celui-ci retourne au statut de ressource potentielle *dans l'état* où il était avant l'ouverture de la mine et, dans le cas d'une hypothétique réduction des coûts d'exploitation, cette ressource pourrait se réactiver.

Dans le cas d'une ressource spécifique, c'est-à-dire attachée à un lieu et non substituable ou reproductible, la transformation d'une ressource potentielle spécifique en ressource activée spécifique permet sa valorisation. Mais cette valorisation peut, elle aussi, disparaître pour différentes raisons – apparition d'un produit spécifique, élaboré ailleurs mais semblable, hausse des coûts de commercialisation diminuant l'attractivité de la ressource nouvellement

activée, augmentation du volume de la production sans élargissement de la clientèle, aboutissant à une saturation du marché²⁰. Il y a dans ce cas régression de la ressource activée vers un simple potentiel spécifique.

Ainsi les habitats troglodytes des montagnes de la chaîne des Matmata en Tunisie du Sud ou les ghorfas des ksour en pays berbère dans les pays du Maghreb (évoqués plus haut) ont en général été abandonnés comme habitat permanent, mais ils peuvent redevenir une « ressource » pour en faire un habitat touristique « spécifique » de ces territoires. Il s'est produit dans ce cas une « patrimonialisation », une mutation de fonction, typique des processus de métamorphose de la ressource spécifique. La spécificité a, comme nous l'avons vu en partie, des caractéristiques particulières qui méritent d'être plus nettement précisées.

On peut sans doute s'appuyer aussi ici sur l'exemple du territoire de Tadla²¹ au Maroc. Celui-ci a au départ deux handicaps sérieux. Il est très enclavé puisque pouvant être considéré comme une « haute vallée » (2 000 m d'altitude) et il doit produire ses céréales autoconsommées, donc vitales, dans un calendrier culturel, très « serré » (90 jours) pour des raisons climatiques, qui exige beaucoup de rigueur dans le choix du matériel végétal et des façons culturales. Ces deux handicaps vont se transformer en ressources spécifiques le jour où des guides de haute montagne étrangers vont découvrir le lieu. Ils formeront alors un ensemble de guides locaux qui vont donner à ce territoire une valeur spécifique tant les paysages rencontrés et l'accueil des populations représentent – à leurs yeux – un ensemble qui n'a pas son pareil ailleurs²².

La matrice simplifiée ci-dessous schématise les différentes transformations de la ressource potentielle en ressource activée et la régression possible de retour de la ressource vers le potentiel (1 vers 3 et inversement ou encore 2 vers 4 et inversement, c'est-à-dire dire

19. J. Lévy et M. Lussault, *Dictionnaire de la géographie...*, op. cit.

20. C'est ce que l'on observait, fin 2012, avec la fourme de Montbrison, fromage des monts du Forez, en France, en pleine crise de surproduction, qui faisait baisser les prix et remettait en cause la production telle qu'elle était organisée depuis plusieurs dizaines d'années.

21. Voir en annexe une description de la localité d'Imlil.

22. M. Mahdi, « Le Maroc », art. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

des allers-retours verticaux). Mais aussi, on peut observer le mouvement de « spécification » de la ressource (1 vers 2 et inversement et surtout 3 vers 4 et inversement, c'est-à-dire des allers-retours verticaux).

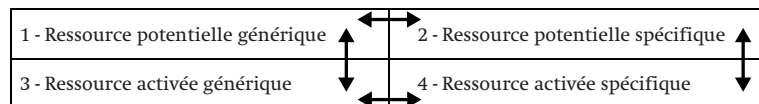


Tableau de Pierre Campagne et Bernard Pecqueur, d'après une idée développée dans B. Pecqueur, *Le Développement local*, La Découverte, 2000 (2^e édition).

Les territoires vivant de la « sous-traitance » – tels les districts italiens – constituent encore un cas particulier dans le processus de métamorphose. En principe, la sous-traitance ne relève pas de la valorisation locale des ressources spécifiques du territoire. En effet, la démarche même de la sous-traitance est telle que ce n'est pas une initiative du territoire, mais une réponse à une demande d'un agent économique extérieur à ce territoire. Pourtant, elle peut constituer un processus de développement performant et durable pour un territoire. Dans ce cas, la spécificité va provenir non pas du produit ou du service mais du processus de production impliquant une organisation particulière de la société locale. On peut faire la comparaison avec les processus d'innovation en parlant de « spécificité produit » et de « spécificité processus ». Il n'en reste pas moins que des produits standards valorisés de cette façon subissent aussi la métamorphose qui fait que l'environnement culturel et historique du lieu participe à la valorisation du produit.

UN TERRITOIRE « RÉVÉLÉ »

Aux notions de territoire « doté » et même de territoire « institué » ou « approprié », nous leur préférons – ou, plus radicalement, nous leur substituons – celle de territoire « révélé²³ ».

Cette notion suggère que, comme tel, le territoire en tant qu'entité productive n'existe pas et qu'il est *révélé en dynamique* dans et par des processus de coordination situés dans le temps et aussi dans l'espace. Cela explique également notre approche particulière de la notion de ressource, dont l'attribut principal en dynamique est le caractère potentiel ou latent (ressources génériques, susceptibles d'être activées), ou encore virtuel (ressources spécifiques, ressources collectives non rivales n'apparaissant qu'au moment de la combinaison originale de compétences complémentaires en vue de résoudre un problème inédit comme la combinaison que l'on trouve à Béni Khedache). Dans ce cas, le patrimoine – les ksour –, les produits de qualité – les dattes et les figues sèches – et le savoir-faire en accueil touristique – les maisons d'hôte – s'articulent dans un mouvement qui cristallise une « offre de site » spécifique. Chaque élément préexistait, mais n'était pas révélé comme ressource potentielle. Il faut alors souligner l'importance du contexte et de la mise en situation comme c'est le cas sur les territoires de Béni Khedache.

S'il ne nous paraît pas possible d'admettre une approche en termes de territoire « doté » ou comme « réservoir », « stock » ou même « conteneur » de ressources, cela ne signifie pas pour autant un processus de construction territoriale se produisant *ex nihilo*. Nous situons donc notre approche comme réfutant tout aussi bien la vision d'un « territoire doté » comme celle d'un « territoire néant », l'enjeu étant alors de dire quelle est la nature des ressources sur la base desquelles le processus de construction du territoire peut s'opérer.

De ce point de vue, la distinction entre ressources d'allocation (mobilisées dans les activités proprement dites) et ressources d'autorité (mobilisées dans les relations permettant d'intégrer ces activités) proposée par Anthony Giddens²⁴ est ici éclairante, à condition de ne pas considérer les premières comme existantes en l'état, mais bien « en situation », et en considérant qu'elles sont essentiellement des ressources de type cognitif.

23. G. Colletis et B. Pecqueur, « Révélation de ressources spécifiques... », art. cit.

24. A. Giddens, *La Constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987.

LA VALORISATION DE LA RESSOURCE COMME ABOUTISSEMENT DE SA TRANSFORMATION

Valorisation marchande et productivités

La valorisation par les acteurs locaux des ressources spécifiques du territoire²⁵ relève d'un mode fondamentalement nouveau de génération de richesse, qui ne passe plus par la notion de « productivité » au sens de la théorie standard. On cherchera à préciser les modalités de valorisation territoriale dans cette section.

Les ressources spécifiques ne rentrent dans le développement économique territorial que si elles débouchent sur une production de biens et services commercialisables et commercialisés. Certes, de nombreuses ressources territoriales peuvent rester dans la sphère hors marché (paysage, culture, histoire, etc.), mais elles concourent à la valorisation marchande et sont donc impliquées dans celle-ci.

Ainsi, le caractère spécifique est nécessaire mais pas suffisant, car pour que les produits et services spécifiques puissent provoquer du développement territorial, il faut qu'ils soient *spécifiques* (uniques) mais aussi *marchands* et à un *niveau de prix qui rémunère le travail* pour les valoriser à un niveau suffisant. Cela fait trois conditions requises pour les produits issus de la ressource territoriale. La valorisation locale des ressources locales suppose donc qu'elle ait un marché, ce qui suppose à la fois une offre et une demande de spécificité.

L'offre doit faire apparaître l'origine avec ce qui peut être considéré comme positif par le client ou plutôt le « demandeur ». Il y a donc une « qualité territoriale », qui est consubstantielle à l'offre du bien ou du service territorial. Cette qualité est certes intrinsèque ou objective, c'est-à-dire qu'elle répond à des critères reproductibles dans d'autres biens et services (respect d'un cahier des charges, durabilité des intrants et des processus de fabrication, etc.). Elle est surtout extrinsèque ou subjective, c'est-à-dire reliée à un lieu et au contexte qui le représente (écrin, aménités, histoire).

Il faut donc fondamentalement que ce soient des ressources pour lesquelles il existe une *demande*. Le produit issu de cette ressource doit

être vendable et la demande être relativement inélastique par rapport au prix. Cela veut dire que le consentement à payer du consommateur est plus élevé pour un produit spécifique que pour un produit standard. Dans l'univers des produits labellisés type AOP (appellation d'origine protégée), on connaît bien le phénomène selon lequel un produit d'origine se vend plus cher dans son lieu de production que dans les magasins de grande distribution d'origine des consommateurs-touristes, comme si, en achetant sur place, le consommateur achetait aussi le paysage, les aménités et les caractéristiques du lieu.

Le processus de valorisation de ces biens et services spécifiques à un territoire et donc bénéficiant d'une « qualité territoriale » leur donne une valeur marchande supplémentaire. Il est ainsi possible d'expliquer pourquoi ces biens et services peuvent avoir une valeur supplémentaire qui se traduit par leurs prix.

Le marché des biens et des services offerts par un territoire rural lambda est devenu pour la majorité d'entre eux un marché de consommation de masse. Cela est dû à la standardisation des produits, qui ne peuvent être mis sur le marché que normalisés. C'est le secteur aval qui fixe les règles. Cela est dû notamment à l'insertion généralisée des territoires ruraux dans des marchés extérieurs à leurs territoires, qui doivent se traduire par une ouverture de la vente des produits du territoire à l'extérieur, permettant des achats de biens et de services élaborés à l'extérieur.

On a vu depuis longtemps émerger un marché de biens et services de qualité distincts des précédents de par leurs caractéristiques. Ces dernières vont donner à ces produits et services une valeur supplémentaire qui va être intégrée dans leur prix. On pourra dire alors que ces biens et services de qualité, produits par le territoire, représentent un marché différent du marché des produits de consommation de masse, qui sont des produits que nous avons appelés « génériques ». Mais pour autant, il ne s'agira pas des biens et services spécifiques, car ils peuvent être produits ailleurs. Les biens et services spécifiques disposeront d'une autre forme de qualité que nous avons appelée « qualité territoriale ». Il y a donc une échelle basée sur l'approche des différents types de qualité :

- le produit générique qui n'est pas un produit de qualité ;
- le produit dit « de qualité », car il n'est pas « générique », parce qu'il a des « qualités » particulières, que nous avons appelées

25. Voir chapitre V.

« intrinsèques » (ou objectives), mais il peut être aussi produit ailleurs ;

- le produit doté d'une « qualité territoriale », qui est unique et ne peut être produit ailleurs est donc qualifié par sa qualité intrinsèque, à laquelle s'ajoutent les composantes issues de son origine et de sa spécificité et donc d'une qualité « extrinsèque » (ou subjective).

C'est sur ce troisième type de qualité que s'appuie le processus de développement territorial. Le fait qu'ils soient élaborés dans certains territoires et pas ailleurs donne à ces produits et ces services spécifiques une valeur supplémentaire (ou « rente de qualité territoriale²⁶ »), notamment parce qu'elle inclut une inscription territoriale qui renvoie à des qualités agro-climatiques de ces territoires, mais aussi à leur histoire, à leur patrimoine et même à leurs paysages. Ce dernier point sera explicité davantage dans le chapitre suivant consacré à la ressource territoriale qui joue un rôle central dans la « spécification territoriale » des produits et service de « qualité territoriale ».

Ces biens et services spécifiques sont vendus comme tels à un prix supérieur à celui du produit générique ou du produit de qualité intrinsèque du même type élaboré ailleurs. Cela se traduit notamment par le fait que même si le prix du produit augmente – dans des conditions raisonnables –, la demande reste stable (et donc relativement inélastique).

Un prix indexé sur les mécanismes du marché

Les mécanismes du marché devront donc retenir toute l'attention des producteurs de ces biens et services puisque le prix qui se formera sera fonction de l'équilibre entre l'offre et la demande.

C'est ainsi que beaucoup de territoires ne pourront conserver un prix permettant à leurs producteurs de se renouveler que si, concrètement, ils contrôlent l'offre de leurs biens et services spécifiques, de manière à ne pas déséquilibrer le marché ce qui ferait baisser les prix. Cela se produit en effet en cas d'excédent d'offre.

26. A. Mollard, « Qualité et développement territorial : une grille d'analyse théorique à partir de la rente », *Économie rurale*, n° 263, mai-juin 2001.

C'est bien le défi auquel se trouve confrontée la région des Baronnies (Drôme, France) sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre suivant. Dans cette région, l'obtention d'une labellisation importante (la première AOC huile d'olive en 1995) a bâti un modèle de développement sur ce produit spécifique et vendu très cher pour dégager une rente de qualité territoriale. Face au succès, les producteurs ont planté en abondance. Quinze ans plus tard, faute d'avoir contrôlé l'offre, le territoire subit les affres de la surproduction qui mène inévitablement à la baisse des prix et aux stocks (en 2010, deux années de récolte non rémunérées à la coopérative étaient en stock)²⁷.

On peut citer aussi l'exemple des vins de qualité dans certains territoires du Languedoc (France). Dans ces territoires, on a élaboré pendant longtemps des vins de consommation courante dont le rendement était élevé mais la qualité médiocre. La demande de ces vins ayant alors baissé, il en est résulté une surproduction génératrice des crises viticoles bien connues.

L'Union européenne a d'abord tenté de résoudre le problème en limitant le rendement autorisé à l'hectare à 90 hl. Mais le prix de marché de ce vin ne pouvait alors rémunérer correctement les facteurs de production. Un certain nombre de viticulteurs ont donc choisi de changer de cépages pour gagner en qualité. Mais ils ont donc été obligés de limiter leurs rendements à 70 hl/ha ou à 45 hl/ha selon le système de norme adopté (VDQS ou AOC quand la zone s'y prêtait). Dans les deux cas, l'élévation du niveau du prix du vin était censée compenser la diminution du volume. Le résultat recherché était alors de conserver un revenu familial compatible avec ce que nous avons appelé, au chapitre précédent, « niveau social des besoins ». Dans les deux cas aussi, en gardant la même surface, on diminue la production mais en faisant en sorte que sa qualité permette une valorisation au moins égale à ce qu'était celle du produit générique (VCC). Cette valorisation-là était, rappelons-le, consécutive au volume de production nettement plus élevé (90 hl à l'ha)²⁸.

27. Voir aussi l'exemple de la fourme de Montbrison évoqué plus haut.

28. P. Bartoli *et al.*, *L'Économie viticole française...*, *op. cit.*

Il faut donc faire remarquer ici que le fondement économique de la valorisation locale des ressources spécifiques réside dans le fait que le bien et/ou le service spécifique ne peuvent rémunérer le travail des acteurs concernés au niveau social de satisfaction des besoins que si son prix est assez élevé. En effet, cette valorisation va souvent demander une quantité plus conséquente de travail que le produit générique du même type (ou de la même catégorie). Il faut donc compenser par le prix ce que l'on perd du fait de la quantité produite, qui va être moindre que pour le produit générique, ou du travail nécessaire à son élaboration qui risque d'être supérieur.

En effet, dans le cas de biens et services de consommation de masse, cette rémunération du travail est obtenue par un niveau de productivité suffisant compte tenu d'un prix (+ ou - mondialisé). Ce niveau de productivité dépend essentiellement de la productivité moyenne, en volume, du travail, c'est-à-dire de la quantité de biens et services produits par chaque unité de travail. Celle-ci dépend elle-même, en agriculture, du produit de la surface par le rendement.

Mais elle dépend aussi du prix... Nous avons montré ci-dessus (chapitre II) que cette productivité peut se situer à trois niveaux :

- au niveau moyen de l'ensemble des producteurs de ce produit ; elle permettra à ces derniers d'atteindre le niveau social de satisfaction des besoins ;
- au-dessus de ce niveau ; elle va alors permettre à l'unité de production de dégager un surplus qui sera investi de manière à améliorer le niveau de productivité et donc, à terme, de modifier les « conditions générales de production » dont nous avons parlé au chapitre II ;
- en dessous de ce niveau moyen ; elle va alors induire un certain déséquilibre dans le fonctionnement de l'unité de production qui, dans le cas des unités familiales, va se traduire par une baisse des revenus et un niveau de satisfaction des besoins en dessous du niveau social.

Dans le cas de biens et de services spécifiques, le prix de ces derniers va, par les mêmes mécanismes, rémunérer le travail, au niveau social des besoins, ou se situer en dessous, ou au-delà, de la rémunération nécessaire pour atteindre le niveau social de satisfaction des besoins (NSSB). On peut donc avancer que, dans le cas de la production de masse, le producteur peut jouer sur sa productivité

en volume (par exemple en travaillant davantage) mais pas sur le prix du produit qui est fixé par un marché dont il n'a pas la maîtrise.

Dans le cas d'un produit spécifique, le producteur va avoir de fait davantage la maîtrise du prix et de la quantité de produit et donc de la rémunération de son travail, puisque le prix dépend en partie de la quantité globale de produit offert sur le territoire, du fait des lois du marché.

En conclusion, la double distinction développée ici - entre ressource potentielle et ressource activée d'une part, et générique et spécifique d'autre part - suggère la coexistence de deux modèles de valorisation des productions qui dépendent des stratégies des acteurs. La spécificité qui va donner une particularité - celle du lieu - à la ressource (qui reste un potentiel) implique un lien au lieu et une mobilisation des acteurs particulièrement volontariste, où la définition du produit ne résulte pas directement de l'évaluation de la demande et donc du marché. Elle dépend de la capacité des acteurs à « ancrer » le produit dans le territoire, c'est-à-dire à maîtriser les modalités de sa production et de sa commercialisation. Il s'agit donc de processus nouveaux de « gouvernance territoriale », qui seront examinés dans le chapitre VI. Mais auparavant, les combinaisons de l'activation de la ressource et de sa spécification ainsi obtenues mettent en présence un type de ressource très particulier : la *ressource territoriale*. Il s'agit là d'un construit social, mais qui repose en même temps sur un processus, qui met en cause d'autres acteurs que les seuls producteurs et consommateurs.

V. L'ÉMERGENCE DE LA RESSOURCE TERRITORIALE ET SA VALORISATION

On a maintenant compris comment et pourquoi les produits spécifiques pouvaient permettre un processus de développement. À ce stade, la question qui se pose est la suivante : comment fabrique-t-on un produit spécifique et, finalement, qu'est-ce concrètement qu'un produit spécifique ?

En effet, un produit spécifique est d'abord issu d'une « ressource territoriale ». Nous définirons ce type de ressource et en donnerons ensuite une double illustration (par type de ressources, et par pays étudié). Cette ressource territoriale est elle-même transformée pour permettre la production de biens ou services spécifiques. Cette valorisation, qui représente d'abord des pratiques anciennes, est exclusivement opérée par les acteurs locaux selon un processus complexe au cœur de ce qui pourrait constituer un modèle de développement territorial.

Pour illustrer concrètement ce qu'est la ressource territoriale, nous avons choisi de nous appuyer particulièrement sur les 10 pays méditerranéens que nous avons étudiés. Le tableau ci-après rassemble les caractéristiques des ressources territoriales des territoires étudiés dans ces pays.

Ressources génériques et ressources spécifiques dans 10 zones rurales méditerranéennes (exemples)

Zones	Ressources territoriales génériques	Ressources territoriales génériques activées	Ressources territoriales génériques potentielles	Ressources territoriales spécifiques	Ressources territoriales spécifiques activées	Panier de biens potentiel
Algérie Ighil Ali	> Huile d'olive	> Huile d'olive	> Huile d'olive label local	> Piment rouge	> Piment rouge commercialisé mais pas encore labélisé	> Patrimoine bâti et produits agricoles
Maroc Imilil	> Produits agricoles et pastoraux	> Produits agricoles et pastoraux	> Tourisme de nature	> Patrimoine paysager	> Itinéraires d'escalade dans la montagne	> Paysage et produits agricoles et pastoraux
Tunisie Béni Khedache	> Céréales, élevage, fruits, tissage	> Céréales, élevage, fruits, tissage	> Faibles (zone désertique)	> Tissage bédouin marchand, figes sèches, fromage de chèvre	> Tissage bédouin, figes sèches	> Sentiers de randonnée, figes sèches, fromage, tissage

Zones	Ressources territoriales génériques	Ressources territoriales génériques activées	Ressources territoriales génériques potentielles	Ressources territoriales spécifiques	Ressources territoriales spécifiques activées	Panier de biens potentiel
Espagne Campina Sud	> Oliviers	> Huile d'olive	> Autres produits agricoles (cultures annuelles donc modifiées chaque année)	> Oliviers millénaires	> Activées comme paysage et activées comme produit spécifique	> Tourisme et produits agricoles spécifiques
France	> Agriculture de montagne, fruits	> Agriculture de montagne, fruits	> Relance de l'agriculture de proximité	> Vin, fromage, tourisme culturel	> En cours de construction culturels	> Circuits de tourisme culturels
Grèce	> Lentille, vin	> Produits biologiques	> Tourisme	> Pâtisseries	> Pâtisseries par groupement de producteurs	> Tourisme (en particulier diaspora)
Albanie	> Paysages et ressources touristiques	> En partie, mais beaucoup de problèmes	> Tourisme	> Ressources locales des villages	> Pas de construction collective	> Conditions de gouvernance défavorables

Ressources génériques et ressources spécifiques dans 10 zones rurales méditerranéennes (exemples) (*suite*)

Zones	Ressources territoriales génériques	Ressources territoriales génériques activées	Ressources territoriales génériques potentielles	Ressources territoriales spécifiques	Ressources territoriales spécifiques activées	Panier de biens potentiel
Égypte El Ezab ou Tiba	> Maraîchage	> Cultures irriguées	> Potentiel touristique	> Potentiel d'organisation villageoise	> Pas de ressources apparentes	> Conditions de gouvernance défavorables
Liban Baalbeck-Hermel	> Agricoles	> Cultures fruitières	> Pisciculture	> Pêche, canotage, maisons d'hôte	> Raisins de table	> Autour du tourisme rural
Palestine	> Maraîchage	> Fraises	> Olive	> Tourisme religieux	> Pas encore organisé	> Tourisme religieux et agriculture du terroir

QU'EST-CE QUE LA RESSOURCE TERRITORIALE ?

On raisonne donc ici sur l'amont de la production avec l'idée de ressources qui, combinées entre elles, permettent le processus productif.

La ressource territoriale renvoie donc à une intentionnalité des acteurs concernés, en même temps qu'au substrat idéologique du territoire. Cet objet intentionnellement construit peut l'être sur des composantes matérielles (données matérielles, faune, flore, patrimoine, etc.) et/ou idéelles (des valeurs comme l'authenticité, la profondeur historique, etc.). La variable patrimoniale prend ici toute son importance¹.

En géographie, une ressource est ce qui « ressurgit² » ou encore « ce qui sourd³ ». Ce sont donc les moyens dont disposent un individu ou un groupe pour mener à bien une action et/ou pour créer de la richesse. La ressource présente alors deux états d'un bout à l'autre du processus de transformation, qui va métamorphoser la ressource potentielle en ressource activée selon le processus énoncé au chapitre IV. Ainsi, à l'état initial, la ressource peut ne pas exister matériellement ou encore n'être qu'un potentiel que les acteurs n'ont pas identifié comme ressource possible. L'exemple de la châtaigne en Ardèche est assez éclairant de ce point de vue⁴.

La châtaigne, considérée comme la « patate du pauvre » jusque dans les années 1950, va bénéficier dès les années 1970 d'un regain d'intérêt si bien que les acteurs engagés dans le développement de la région où elle pousse vont chercher à revaloriser ce produit avec une entrée culturelle. La châtaigne devient alors un symbole de renouveau, après avoir été l'image de la pauvreté. Parallèlement, les collectivités locales créent en 1999 le parc des monts d'Ardèche. Ce dernier va animer des activités culturelles autour de la châtaigne, qui

1. P.-A. Landel et N. Senil, « Patrimoine et territoire, les nouvelles ressources du développement », *Développement durable et territoires*, Dossier 12, 2009, <http://developpementdurable.revues.org/7563>

2. R. Brunet, *Les Mots de la géographie, dictionnaire critique*, Paris, La Documentation française, 1992.

3. A. Frémont, *La Région espace vécu*, PUF, 1976.

4. Voir les travaux du GIS Alpes Jura et notamment : C. Janin, L. Perron, V. Peyrache-Gadeau et D. Lapostolle, 2012.

permettent rencontres entre les habitants et valorisation du patrimoine. À partir de 2005, on peut considérer qu'elles acquièrent une réelle portée touristique. En 2006, l'attribution d'une AOC vient couronner l'ensemble. Ainsi, si l'on examine la courbe du prix de la châtaigne sur le long terme, on voit que sa valeur d'échange a fortement fluctué d'un produit dénigré à un produit survalorisé, car paré d'autres caractéristiques que la seule fonction alimentaire. De fruit standard et ressource alimentaire, la châtaigne est devenue une ressource territoriale.

C'est donc une initiative d'acteurs et une construction sociale qui donnent une intention à la ressource initiale, la transformant en ressource activée que l'on peut aussi considérer comme « accomplie⁵ ». Or une caractéristique majeure du modèle de développement territorial est précisément de retourner vers l'amont des ressources activées pour considérer toutes les ressources en y incluant notamment celles qui ne sont que virtuelles et n'ayant donc pas d'existence préalable à l'action de les faire naître. Il en va ainsi de l'Albanie⁶, sortant d'une situation de fermeture quasi totale à l'extérieur et ne disposant d'aucune infrastructure touristique, mais bénéficiant d'un patrimoine paysager et de structures villageoises très propices à un développement touristique spécifique.

Si l'existence du territoire suppose une construction historique longue de la part des acteurs, cela signifie que les effets externes créés par les acteurs résultent d'un processus existant en amont. C'est tout le sens de la distinction nécessaire entre ressource potentielle et ressource activée que nous avons expliquée précédemment. Le développement de produits biologiques en Grèce⁷ par exemple, constitue un fort potentiel qui peut se développer rapidement à la faveur de la crise économique qui affecte les circuits traditionnels de production et de distribution. Ainsi, ce qui fait la spécificité territoriale est à chercher dans les conditions d'élaboration de ces ressources, dans cet amont qui est l'expression du travail d'une

société et plus précisément du territoire sur lui-même et sur la manifestation de son identité. L'exemple du plateau de Millevaches en France, que l'on décrit plus loin, montre bien que la « ressource » ainsi activée est le produit d'un travail de mémoire de cette société sur elle-même. En ce sens, l'émergence d'une ressource est bien une démarche opposée au nomadisme des entreprises si fréquent aujourd'hui. En effet, celui-ci représente la capacité d'une entreprise à s'extraire des liens de dépendance avec le territoire, en niant le contexte culturel de vie des habitants salariés de ces firmes.

La ressource spécifique (ou territoriale lorsque la spécificité est marquée par le contexte géographique) est souvent, pour certains, ancrée profondément dans l'histoire : « Les ressources spécifiques résultent d'une histoire longue, d'une accumulation de mémoire, d'un apprentissage collectif cognitif⁸. »

LES DIFFÉRENTS TYPES DE RESSOURCES TERRITORIALES

La ressource territoriale se différencie radicalement de la notion de ressource naturelle. On peut avancer que cette dernière constitue un « gisement » préexistant en l'état, même si des ressources naturelles peuvent devenir ressource territoriale ou y contribuer (châtaigne, huile d'argan, figues, journées d'ensoleillement, dunes de sable désertiques et paysages, etc.).

La ressource territoriale ne saurait se confondre avec un stock par définition limité dans lequel on puise. En effet, cette ressource se construit à partir de ressources naturelles limitées (énergie, matières premières, etc.) et avec des ressources immatérielles de type culturel et d'innovation, inscrites dans ce que l'on a pu appeler un « écrin⁹ », fait d'aménités à préserver (qualité environnementale de l'air et de l'eau, qualité paysagère, historicité, etc.) et qui sont, elles, illimitées. Ces ingrédients se construisent et se *métamorphosent* dans un processus de création de ressources. Ce qui fait dire à Leïla

5. H. Gumuchian et B. Pecqueur, *La Ressource territoriale*, Paris, Economica, 2007.

6. A. Civici et F. Guri, « La territorialisation du développement rural en Albanie », art. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

7. D. Goussios, « Analyse de la dynamique territoriale nationale de la Grèce », art. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

8. G. Colletis et B. Pecqueur, « Révélation de ressources spécifiques... », art. cit.

9. A. Mollard et B. Pecqueur, « De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services... », art. cit.

Kebir, à propos de la ressource territoriale environnementale, que celle-ci « peut se définir comme l'ensemble des objets environnementaux pouvant *potentiellement* être utiles ou valorisés dans un processus de production de biens et services. En effet, la ressource existe une fois identifiée comme telle¹⁰ ».

Cette ressource a donc une caractéristique fondamentale ; elle est *illimitée* car constamment renouvelable, sous de nouvelles formes et modalités. Cependant, ses inputs constitutifs sont parfois limités et les conditions de leur transformation ou métamorphose doivent être préservées et restent fragiles. Prenons un exemple de ressource territoriale construite : l'écosystème de la Camargue.

Nicolas Buclet¹¹ écrivait : « Ainsi de la Camargue dont on a pu constater en juin 2007, l'extrême dépendance des activités humaines. Une grève des employés dans le secteur de la production de sel a mis en péril l'existence d'espèces animales comme les flamants roses ou les sternes. Pour les associations, "si les Salins s'arrêtaient, le système d'entrées et de sorties d'eaux, salées et douces, qui constitue le fonctionnement très complexe et très entretenu de la Camargue serait fortement perturbé" (*Le Monde*, 1^{er}-2 juillet 2007). » On a là un bon exemple de système spécifique qui révèle la solidarité *de facto* entre divers producteurs, pour la constitution d'un système d'offre (ici touristique et paysagère) de site. La fragilité inhérente à cet écosystème illustre bien la notion de construction sociale de la ressource.

Dans les territoires que nous avons étudiés ou dont nous avons pu connaître l'expérience, en région méditerranéenne, les principaux types de ressources rencontrées ont des natures diverses : agricoles et élevage, artisanales, historiques, patrimoniales architecturales, patrimoniales culturelles, paysagères, savoir-faire divers.

10. L. Kebir, « Ressources environnementales et territoires », in B. Zuindeau (dir.), *Développement durable et territoire*, Éditions du Septentrion, 2010, p. 123-132. Leïla Kebir cite à ce propos Claude Raffestin, précurseur des processus de territorialisation pour qui « c'est l'homme qui par son travail (énergie informée), "invente" les propriétés de la matière. [Celles-ci] ne sont pas données mais "inventées" car elles résultent d'un processus analytique, longtemps empirique, déclenché par l'homme qui soumet la matière à des opérations diverses ». Voir C. Raffestin, *Géographie économique du pouvoir*, Paris, Litec, 1980.

11. N. Buclet, *Les Déclinaisons territoriales des stratégies de développement durable : à la recherche de l'espace-temps perdu*, mémoire de HDR, université technologique de Troyes, 2008, p. 123.

On en a tenté une présentation synthétique dans le tableau qui figure au début de ce chapitre. On propose alors ci-dessous une première typologie fondée sur l'origine de la valeur de la ressource concernée.

Ressources constituées à partir d'une activité (agriculture, élevage, artisanat)

Dans ce cas, la spécificité provient de la transformation de matière première générique. Le processus de transformation incorpore l'histoire et la culture ou les qualités de terroir qui ont été définies comme « des combinaisons entre les caractéristiques techniques et les caractéristiques culturelles de ce qui sort d'un sol¹² ». La notion centrale est ici celle de terroir, lequel « résulte de l'expression d'une identité de type patrimonial qui est portée par un groupe qui s'y reconnaît. L'authentification et la lisibilité de cette identité patrimoniale passent par une "mise en image" du terroir à travers ses produits identitaires. Ce sont les opérations de labellisation. Celles-ci garantissent le passage des terroirs au territoire lorsque cela fait système et s'institutionnalise notamment sous la forme de systèmes agroalimentaires localisés (Syal)¹³ ». Les figues de Béni Khedache relèvent aussi de cette caractéristique du « terroir », dont nous avons analysé précédemment la distinction fondamentale avec le territoire.

L'histoire, une ressource qui peut être « révélée » et « activée »

Sur le plateau de Millevaches, en France, on va trouver un certain nombre d'objets et de constructions qui ont historiquement revêtu une importance stratégique pour les populations. Les historiens nous ont appris les conditions climatiques extrêmement difficiles qui ont caractérisé cette région, à certaines périodes du passé. Ses habitants ont alors inventé les moyens de leur survie sous la forme d'objets et de constructions spécifiquement élaborés pour isoler du froid. Cet ensemble a donc une valeur patrimoniale manifeste. Mais il est aussi utilisé dans le cadre du groupe d'action

12. L. Bérard et P. Marchenay, *Produits de terroir...*, op. cit.

13. B. Pecqueur, « Les terroirs constituent-ils un objet économique », in C. Delfosse (dir.), *La Mode du terroir et les produits alimentaires*, op. cit., p. 59-71.

locale du programme européen Leader comme une « ressource » mobilisable et valorisable dans le cadre d'activités touristiques¹⁴. On trouve le même genre de situation à Mouthoumet dans l'Aude avec la mémoire de l'hérésie cathare qui a laissé de nombreux vestiges et constitue un « socle » patrimonial fort intéressant pour le tourisme, y compris celui qui vient d'outre-Atlantique¹⁵.

On peut prendre aussi l'exemple des tissages bédouins de Béni Khedache qui, comme on l'a écrit, dans les traditions familiales, ne sont pas destinés au marché mais qui rythment, par leur utilisation spécifique, les grands actes de la vie, naissance, mariage, sépulture.

Les ressources spécifiques du territoire peuvent ainsi être valorisées, c'est-à-dire avoir une valeur marchande pour les habitants du territoire, mais surtout pour d'autres que ces derniers, notamment les consommateurs des produits ou des services issus de ces ressources et qui vont les acheter. La valorisation de ces ressources est ainsi déjà pratiquée sous diverses formes sans que cela ait été nommé comme tel, comme on l'a développé au chapitre IV.

LA VALORISATION DES RESSOURCES TERRITORIALES RENVOIE D'ABORD À DES PRATIQUES ANCIENNES

Les expériences de développement fondées sur des productions spécifiques ancrées dans l'espace existent depuis longtemps. Dans la littérature francophone, les chercheurs grenoblois de l'IREPD ont montré dès 1994¹⁶ qu'il existait « de nouveaux développements », notamment en Asie, pour expliquer l'émergence des *nouveaux pays industrialisés*. D'après Claude Courlet, « ces dynamiques ont d'abord

été bâties par la modernisation de l'agriculture. Elles sont fondées non pas sur les ressources matérielles, mais en priorité sur l'éducation généralisée et la matière grise. Dans ce mouvement, le territoire devient milieu, c'est-à-dire qu'il n'est pas seulement la base géographique des activités économiques, mais il acquiert une dimension socioculturelle, qui joue un rôle central dans le processus de développement ».

Dans certaines zones « favorables », le processus va s'appuyer sur les possibilités offertes par le développement de productions dites « de qualité » en s'appuyant sur le concept d'appellation d'origine contrôlée (AOC) défini en France par la loi dans les années 1920 et largement aménagé et répandu ailleurs depuis une vingtaine d'années. Du point de vue strictement économique, le passage d'une production à la qualification d'AOC permet une augmentation de prix justifiée par les qualités du produit. Ce passage à l'AOC va donc définir de fait, avant que les économistes et les géographes ne le fassent, ce que l'on appellera plus tard produit « spécifique ». Mais il a été réservé pendant longtemps à des zones rurales qui, historiquement, avaient découvert ces qualités, et il n'avait jamais été mis en œuvre dans les zones « difficiles », faute pour elles d'avoir été « révélées ».

L'Union européenne va à son tour utiliser le même concept pour en faire une norme européenne : l'appellation d'origine protégée (AOP). Un certain nombre de territoires ruraux des pays méditerranéens du Sud de l'Europe vont alors chercher à utiliser cette norme pour se donner les moyens de créer, chez eux, un « produit spécifique ». Mais ces pratiques vont rester sensiblement distinctes des processus de développement territorial tels que nous les avons observés. En effet, la législation sur les appellations d'origine, qu'elle soit nationale ou européenne, va avoir ses règles et surtout sa gouvernance propre. En aucun cas, cette dernière ne se transformera en gouvernance globale du développement, au niveau du territoire, même si l'existence d'un produit d'AOC ou d'AOP dans un territoire est largement utilisée pour amorcer ou conforter un processus de développement territorial, ne serait-ce que parce que les limites territoriales d'une AOC et d'un territoire organisé pour son développement ne coïncident pas nécessairement.

L'idée de *cluster*, issue des districts industriels italiens, est elle aussi un ancêtre du développement territorial. Elle va être plus

14. P. Desrozier, « Le plateau de Millevaches. De l'initiative communale à la promotion intercommunale », Espaces, 1998. P. Desrozier, « L'identité locale pour construire un développement durable », in Commission européenne-CNASEA, *Le Développement global et durable des territoires ruraux...*, op. cit.

15. Il existe une tradition pour certains touristes américains de faire le voyage en Europe pour se rendre dans le pays cathare.

16. Voir le colloque organisé par Claude Courlet : « Nouveaux dynamismes industriels et économie du développement », IREPD, Grenoble, 20 et 21 octobre 1994. Ce colloque a donné lieu à un ouvrage collectif : L. Abdelmalki et C. Courlet (dir.), *Les Territoires du développement*, Paris, L'Harmattan, 1995.

précisément définie par Michael Porter : « Un *cluster* est un groupe géographiquement proche d'entreprises interconnectées et d'institutions associées dans un domaine particulier, partageant des traits communs et des complémentarités. La portée géographique d'un *cluster* peut aller d'une seule ville ou d'un seul État d'un pays à un pays entier ou même un groupe de pays voisins¹⁷. » Le *cluster* est aussi considéré comme un mode d'organisation pertinent de l'industrie pour les pays du Sud, comme le montrent les réflexions de Dorothy Mac Cormick¹⁸ sur l'opportunité de favoriser les *clusters* industriels en Afrique. La notion de *cluster* reste cependant, comme on le voit, relativement floue et s'appliquant à des échelles d'espace très variables.

Les districts industriels (DI) ont également utilisé le territoire comme une ressource spécifique, en mettant en osmose le monde de la production et la société. Un récent manuel des districts industriels¹⁹ dresse leur panorama dans le monde, en montrant que cette forme de valorisation de ressource spécifique reste très performante, même si elle concerne plutôt le domaine de la transformation industrielle. Dans ce même ouvrage, un chapitre rédigé par W. Sengenberger²⁰ montre que ces systèmes se sont considérablement développés en Amérique du Sud et en Asie du Sud-Est. Ils constituent des territoires très innovants, bien que handicapés par un contexte plus désorganisé et des difficultés d'accès aux capitaux pour les entrepreneurs. Cependant, la forme DI demeure performante dans ces pays.

Dans les pays du Sud de la Méditerranée, on a vu apparaître, avec un certain décalage dans le temps, la norme « AOC », mais c'est en Amérique latine qu'il faut aller rechercher ce qui s'approche le plus du développement territorial, à savoir les systèmes agroalimentaires localisés (Syal).

Plus précisément, la notion de Syal élargit celle de *cluster* en ne se limitant pas à une modalité d'organisation concentrée géographiquement avec multiplicité d'acteurs de petite taille. Le Syal, dans sa dimension culturelle, se rapproche dans le domaine de l'agroalimentaire des DI, comme le souligne J. Muchnik²¹ qui a défini les Syal à travers trois caractéristiques (qui complètent la caractérisation des ressources spécifiques activées) :

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

Ainsi, on constate que la mise en application de certains des principes du développement territorial est déjà en cours et depuis longtemps dans les économies des territoires ruraux méditerranéens du Nord et du Sud. La question nouvelle qui apparaît tient à ce que la pertinence de ces pratiques se renforce par la globalisation, qui rend indispensable pour les économies dominées de développer une différenciation de ces produits, afin de ne pas rester soumise pour la totalité de leurs activités aux aléas de la concurrence. Un développement important de ces pratiques pose un certain nombre de difficultés qui ne doivent pas, cependant, empêcher d'imaginer des moyens de le rendre possible.

17. M. E. Porter, « Location clusters company strategy », *The Oxford Handbook of Economic Geography*, 2000, p. 253-274.

18. D. Mac Cormick, « Faut-il favoriser les clusters industriels en Afrique ? », *Le Courrier ACP-UE*, n° 196, janvier-février 2003.

19. G. Becattini, M. Bellandi et L. De Propris (dir.), *A Handbook of Industrial Discripts*, Edward Elgar, 2009.

20. W. Sengenberger, « The scope of industrial districts in the Third World », in G. Becattini et al., *A Handbook...*, op. cit., p. 630-642.

21. J. Muchnik, conférence introductive au colloque organisé par le Cirad (équipe TERA), « Système agroalimentaire localisés et construction des territoires », Montpellier, 2002. Muchnik est l'inventeur de la notion de Syal. Voir également J. Muchnik et C. de Sainte Marie (dir.), *Le Temps des Syal*, op. cit. Signalons également le colloque : « Organisation spatiale et gestion des ressources et des territoires ruraux », Cirad, CNEARC, ENGREF, organisé par l'UMR SAGERT, Montpellier, 25-26 février 2003.

LA DIFFÉRENCIATION DE LA VALEUR PAR LA QUALITÉ

On part bien entendu du produit générique qui ne se réfère pas à la qualité territoriale, puisque ses caractéristiques sont d'être « standard », « reproductible » et présent dans d'autres contextes avec les mêmes spécifications. La qualité territoriale diffère de la caractéristique standard ou reproductible. Cette dernière s'applique en effet aux productions génériques (renouvelables à l'identique sans dépendre des caractéristiques du lieu), tandis que la ressource territoriale est annoncée, toujours pour l'objet, le produit ou le service, comme ayant des particularités qui tiennent essentiellement à son origine dans ce territoire. Aucun d'entre eux n'a, ailleurs, les mêmes « qualités », c'est-à-dire les mêmes caractéristiques. Celles-ci vont d'ailleurs être présentées par les acteurs locaux comme des éléments positifs que l'on ne peut trouver ailleurs, car ils dépendent de l'origine de leur élaboration.

La qualité « territoriale » dépendra à la fois de la ressource dont est issu l'objet, le produit ou le service, et du mode d'activation, de révélation mais aussi de valorisation de la ressource. Ainsi, la figue sèche de Béni Khedache présente un certain nombre de qualités organoleptiques qui tiennent à la variété et aux conditions de production (dans les jessour). Mais ces qualités sont activées particulièrement quand les figues sont sèches. La qualité territoriale dépend donc ici à la fois du lieu et du mode de valorisation.

La différenciation des produits et des services par la qualité territoriale s'opère le plus souvent en trois temps successifs :

- différenciation des produits par la qualité : un processus de spécification des produits qui réduit le champ de la concurrence (par exemple, l'effet monopolistique des signes de qualité comme certaines dattes deglet nour entre Algérie et Tunisie ou de l'huile d'Argan) ;
- différenciation de la qualité par les territoires : il existe un *effet-territoire* qui relie produits, terroir et environnement via une offre combinée de produits et services complexes dans un contexte favorable de biens publics de qualité ;
- différenciation par la demande : il existe une demande spécifique et localisée de produits et services de qualité ancrés dans

ces territoires, qui se traduit par une « clientèle » bien identifiée (demande rigide ou inélastique, séjours touristiques...).

La spécificité est une caractéristique fondamentale de l'ancrage territorial puisqu'elle exprime une dépendance au lieu. Une production ou, en amont, une ressource, ne peut être spécifique uniquement si elle ne peut exister que dans le territoire et pas ailleurs.

Notons que le caractère spécifique est nécessaire mais pas suffisant. En effet, pour que les produits et services spécifiques puissent provoquer du développement territorial, il faut qu'ils aient d'abord une qualité intrinsèque, qu'ils soient spécifiques (uniques), mais aussi marchands et à un niveau de prix qui valorise et donc rémunère le travail à un niveau suffisant.

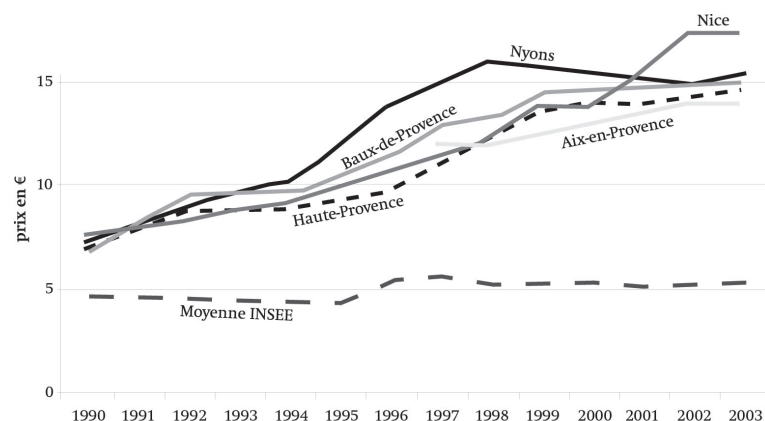
La valorisation locale des ressources territoriales suppose donc qu'elle ait un marché, ce qui implique une offre qui présente les caractères nécessaires d'originalité que l'on vient de décrire, et une demande pour laquelle, il y a, de la part des consommateurs, un consentement à payer plus élevé qu'un produit standard.

Enfin, les produits issus des ressources territoriales peuvent se combiner au lieu d'être valorisés parallèlement dans leurs filières respectives. Il y a donc une possible « offre de site²² », qui se construit socialement, que l'on examinera plus loin en parlant du « panier de biens ».

L'exemple de l'huile d'olive du territoire des Baronnie en France illustre bien l'élément supplémentaire qu'apporte la « qualité territoriale » : on a en effet constaté une augmentation significative des prix et nous nous sommes efforcés d'en comprendre le mécanisme autour du projet de valorisation de l'huile d'olive qui a véritablement commencé avec l'obtention de l'AOC en 1994.

22. Nous appelons « offre de site » une offre qui n'est pas la seule somme de tout ce que les entreprises d'un site peuvent offrir, mais un ensemble plus large d'offres qui prend en compte les externalités et les aménités du lieu (paysage, culture, gastronomie, histoire, etc.) qui font que c'est le site (et ses acteurs) qui construit son offre.

Les prix de l'huile de Nyons, des autres AOC et des huiles standard depuis 1990



NB : données pour l'huile d'Aix-en-Provence indisponibles avant 1997.

Schéma de Amédée Mollard et Bernard Pecqueur, d'après une idée développée par ces auteurs dans A. Mollard et B. Pecqueur, «De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services, histoire succincte d'une recherche», *Économie rurale*, n° 300, juillet-août 2007, p. 2110-2114.

Une question de base s'est alors posée : pourquoi payer quatre fois plus cher l'huile d'olive des Baronnies ? En effet, qui donc peut accepter – et surtout pourquoi – de payer une douzaine d'euros le litre d'huile d'olive AOC de Nyons, alors qu'une huile d'olive standard de qualité comparable se vend aux alentours de 3 € ?

C'est en partant de cet exemple emblématique qu'une analyse économique de l'huile d'olive a été réalisée dans la région des Baronnies à partir de 1996 dans le cadre des programmes Inra DADP²³. Cette huile spécifique, issue des oliveraies les plus septentrionales d'Europe (variété tanche), possède une notoriété traditionnelle importante, qui s'est accrue peu à peu auprès d'une

population nouvelle de résidents secondaires et de touristes venant d'Europe du Nord, dont les flux augmentent régulièrement dans cette région. Non seulement son prix est plus élevé que celui des huiles d'olive standard équivalentes, que nous pouvons qualifier de produits génériques, mais aussi des huiles de qualité «terroir»²⁴. Ce différentiel de prix a été évalué depuis 1982 par rapport à l'huile des Baux-de-Provence, mais il remonte encore plus loin : l'huile de Nyons a été reconnue label rouge en 1966, appellation d'origine en 1968, puis AOC en 1994, et son prix n'a cessé de progresser tout au long de ce processus de différenciation, avec une stabilisation depuis quatre ou cinq ans. Parallèlement, six autres huiles d'olive françaises suivent le même chemin depuis dix ans et ont bénéficié aussi d'un différentiel de prix très favorable grâce à l'AOC.

QUAND LA QUALITÉ GÉNÈRE DES RENTES PARTICULIÈRES

Les différentes formes que prend la qualité génèrent des rentes particulières qui expliquent les différences de prix des produits et services de qualité intrinsèque et spécifique.

La «rente de qualité territoriale» (RQT) représente un surplus par rapport à la rémunération des facteurs de production (salaires, inputs, matériel, etc.). Ce surplus donne une valeur marchande supplémentaire au produit ou au service, qui rémunère un concours à la production qui n'est pas spontanément imputable à un acteur ou à un facteur de production précis : il s'agit d'une forme d'internalisation d'effets externes à la production *stricto sensu*, dus à des ressources nouvelles souvent non marchandes (facteurs gratuits, biens publics, patrimoine) et qui sont, dans le cas

23. Recherches conduites par Amédée Mollard (UMR GAEL, Inra université Pierre-Mendès-France à Grenoble) et par Bernard Pecqueur (Territoires, UMR CNRS Pacte, université Joseph Fourier, Grenoble) dans le cadre de trois programmes : Inra-DADP 1 Rhône-Alpes 1996-1999 ; Dispositif Inra-Cemagref-Cirad sur la multifonctionnalité 2002-2004 ; Inra PSDR 2 Rhône-Alpes 2001-2005. Deux thèses sont réalisées à partir de ces recherches (M. Hirczak, M. Moalla).

24. Une huile de qualité «terroir» respecte un cahier des charges sur la manière de récolter et de suivre un processus productif avec ses exigences, mais aussi avec une référence au lieu et à ses caractéristiques spécifiques.

de la RQT, liés à l'interaction entre la qualité des produits et leur ancrage territorial²⁵.

La formation de ce type de rente dépend du statut économique du produit vendu. La valeur du produit générique obéit strictement et uniquement aux lois du marché. Elle dépend donc de la rente dite « ricardienne » (premier type de rente) que l'on peut identifier dans ce produit. On sait que cette rente se forme au-delà des « coûts de production » au sens strict, en fonction de la situation dans laquelle se trouvent les facteurs de production. Certains facteurs agro-écologiques, en provoquant l'augmentation des rendements, vont augmenter le volume produit sans que varient les coûts de production. La proximité du marché peut également jouer sur la diminution des coûts de transport. Ces différents éléments provoquent une « rente » qui se présente alors comme un « revenu sans travail ».

La valeur du produit qui possède une qualité intrinsèque va augmenter son prix sur le marché sans modifier ses coûts de production, grâce à la rente de qualité intrinsèque que va posséder le produit, comme on l'a explicité ci-dessus.

Une analyse plus approfondie a montré que la spécificité d'un produit ou d'un service de qualité engendre une augmentation de son prix, du seul fait de son origine territoriale. Cela peut s'expliquer par l'intégration de deux approches économiques habituellement séparées, la qualité intrinsèque du produit et le territoire où il est élaboré. C'est leur convergence et leur complémentarité qui justifient la construction du concept de rente de qualité territoriale (RQT) (deuxième type de rente). Dans le cas de la rente territoriale, il y a donc cumul de deux rentes de qualité : qualité intrinsèque et qualité territoriale.

La rente de qualité territoriale est une « rente produit » qui désigne le passage, pour un produit donné, de produit « générique » à un « produit spécifique ». Les exemples les plus marquants sont ceux de la figue sèche de Béni Khedache, de l'huile d'olive des Baronnies, de Campina Sud.

25. On trouvera une définition de la rente dans tous les bons manuels d'économie. On peut cependant se référer à un classique dans son ultime version : P. A. Samuelson et W. D. Nordhaus, *Économie, Economica*, 2005. Pour le détail concernant la RQT, voir A. Mollard, « Qualité et développement territorial... », art. cit.

Parfois la rente de qualité territoriale revêt une dimension patrimoniale²⁶ quand elle réussit à attacher un produit ou un service donné à un patrimoine local, qui va ainsi le « spécifier » et lui donner une valeur supplémentaire. Les exemples proposés sont ceux du piment rouge de Ighil Ali en Kabylie, que l'on peut aussi rapprocher du piment d'Espelette du point de vue de la démarche des acteurs locaux. C'est le cas aussi du tissage bédouin qui a toujours été un produit « autoconsommé » et qui devient un produit « marchand », des produits du mont Chenoua en Algérie caractérisés par l'effort important effectué pour rattacher patrimoine et produit ou encore de Mouthoumet en France²⁷.

Dans les rentes « paniers de biens » (troisième type de rente), c'est, comme on le verra, la combinaison entre les produits qui en fait la spécificité puisqu'ils ont en commun le fait d'être élaborés dans le même lieu. L'exemple de la zone du Haut Atlas au Maroc est à ce titre très significatif. On peut en trouver d'autres comme à Mouthoumet avec cathares, agneau, châteaux et « repas médiévaux » ou encore en Cévennes méridionales avec oignon doux, pomme reinette, agneau de lait, etc.

Une rente de qualité territoriale se constitue lorsque se cumulent un *effet-qualité* inscrit dans des biens spécifiques et un *effet-territoire* lié à leur ancrage et à leur identification à l'image du territoire. La qualité des produits devient « attachée/intrinsèque » au territoire *via* des « opérateurs » (tourisme, activités récréatives, « routes », gastronomie). Le territoire est doté de ressources spécifiques, valorisées ou valorisables de façon conjointe : on parle dans ce cas de « biens complexes territorialisés » (BCT).

Le panier de biens et services territorialisés peut fonctionner s'il possède les caractéristiques suivantes²⁸ :

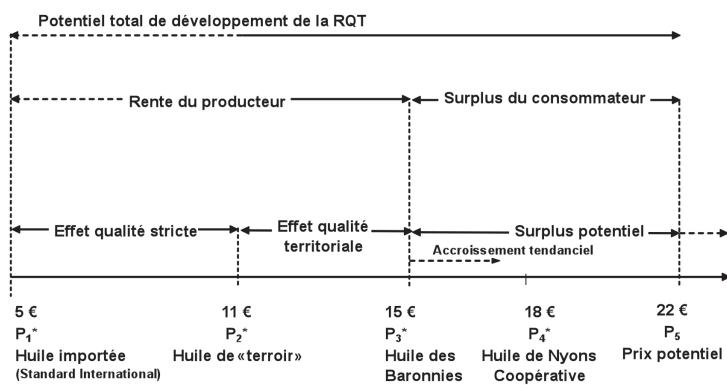
- un ensemble de biens et de services de qualité supérieure, complémentaires, qui se renforcent sur les marchés locaux ;

26. S. Bédrani, A. M. Djenane, H. Hacherouf et S. Laribi, « L'exemple algérien », art. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

27. Voir encadré en annexe.

28. Pour plus de précisions sur les caractéristiques du panier de biens, voir B. Pecqueur, « Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens », *Économie rurale*, janvier-février 2001, n° 261, p. 37-49.

- une combinaison de biens privés et publics qui concourent à élaborer l'image et la réputation de qualité du territoire ;
- une coordination interactive entre les producteurs du panier (« club ») afin d'internaliser la rente de qualité territoriale.



Notes * niveau minimum de qualité : huile d'olive vierge extra, première pression à froid, acidité < à 1%.
 * P₂, P₃, P₄ = même niveau de qualité, même coût de production, produit homogène.

Schéma de Amédée Mollard et Bernard Pecqueur, d'après une idée développée par ces auteurs dans A. Mollard et B. Pecqueur, «De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services, histoire succincte d'une recherche», art. cit.

Le tableau ci-dessus montre comment s'étalonnent les différents prix obtenus par le producteur. Le P1 (5 €) est le prix de l'huile de qualité standard. Si l'on met en place un cahier des charges avec une qualité technique « objective », on obtient une huile de qualité, P2, au prix de 11 €. La différence de prix P2-P1 est donc de 6 € et constitue une « rente de qualité stricte ». Si le produit obtient une qualification portant sur l'origine, signifiant que les externalités du territoire interfèrent dans la qualité du produit, on obtient un P3 de 15 € qui apporte une « rente de qualité territoriale » de P3-P2, soit 4 € supplémentaires. Au-delà, on peut encore faire jouer des effets de réputation liée, comme dans notre exemple, à une coopérative ayant une politique de lien au lieu particulièrement forte.

LES DIFFÉRENCES ÉTAPES DE LA VALORISATION DE LA RESSOURCE TERRITORIALE

Le passage de la ressource potentielle à une valeur marchande passe par une série d'étapes dans sa construction par les acteurs. Il ne s'agit pas de figer les processus en une série de passages obligés tant les cas observés sur le terrain sont particuliers. On essaiera de donner en quelques lignes les étapes principales empiriquement observées.

En premier lieu, on trouve l'émergence de la question commune aux acteurs. C'est le stade de *l'identification de la ressource* : il est nécessaire que les acteurs concernés formulent la ressource. Ils doivent donc pouvoir se rencontrer en un lieu de débat et nommer le potentiel à faire émerger. Ainsi à Campina Sud (Espagne), alors que la production d'huile d'olive standard est très ancienne, ce n'est que récemment que les producteurs, réunis à l'initiative des autorités locales, ont émis l'idée de planifier une montée en qualité de la production pour s'extraire d'une concurrence croissante.

Une fois l'identification faite, il faut que les acteurs s'entendent sur la stratégie à mener : c'est la *décision du mode de valorisation*. Dans le cas des Baronnies (France), la stratégie de valorisation s'est orientée vers la labellisation avec l'obtention (unique à l'époque) d'une AOC pour l'huile. Le mode de valorisation a eu son importance dans la réussite de la valorisation dans la mesure où la qualité s'est fondée sur des caractéristiques notamment culturelles et paysagères du lieu.

Ainsi, l'articulation aux spécificités du lieu est cruciale : c'est *l'organisation de la valorisation*. Le patrimoine paysager est mis en valeur par le tourisme d'escalade à Imlil (Maroc) qui entraîne une valorisation des produits sur place et donc un meilleur ancrage des activités économiques.

Enfin, la *mise en œuvre de la commercialisation* de la ressource valorisée ne relève pas seulement du marketing mais de l'image que les acteurs souhaitent construire et du type d'offre globale qui va émaner du site tout entier. À Béni Khedache (Tunisie), une fois constituées les ressources valorisées (dattes et figues, patrimoine architectural, contexte oasien, etc.), le système de maison d'hôtes va jouer un rôle d'opérateur « mettant en musique » ces ressources.

LA COMBINAISON DE RESSOURCES ET LE PANIER DE BIENS

Un premier travail conduit dans les Baronnies (Drôme) en France depuis 1995²⁹, avait permis de mettre en évidence un modèle de « panier de biens » où les prix de certains produits et services de qualité ancrés territorialement étaient durablement supérieurs à ceux d'une offre comparable, mais d'origine géographique différente. Un produit leader, l'huile d'olive AOC de Nyons, cristallise donc autour de lui un « panier de biens » et de services liés, qui se renforcent mutuellement (vins de pays de cépage, gîtes ruraux, lavande fine AOC, huiles essentielles, plantes aromatiques et médicinales, services touristiques, restauration, etc.) et qui peut générer des augmentations du volume des produits associés vendus, et des différentiels de prix positifs avec des rentes territoriales qui interagissent entre elles, comme on vient de le voir.

L'élargissement de l'analyse à l'échelle régionale avec un plus grand nombre d'observations de cas nous permet aujourd'hui de préciser les éléments constitutifs et les critères de reconnaissance d'un « panier de biens ».

Mais il y a plus. Dans le cas des Baronnies, il a été observé que d'autres produits, issus d'une longue tradition et ancrés territorialement, avaient aussi des prix durablement supérieurs à ceux d'une offre comparable provenant d'une origine géographique différente. Autour de l'huile d'olive, le produit leader, se sont peu à peu agrégés d'autres produits et services de qualité, qui se renforcent mutuellement et constituent ensemble un « panier de biens » : pas seulement des « coproduits » (olives, tapenade, gel douche, etc.), mais aussi les vins de pays de cépage, la lavande fine AOC, les huiles essentielles et plantes aromatiques (lavandin, thym, romarin) ou le tilleul. S'y ajoutent des prestations et services recherchés : tourisme vert (gîtes ruraux, randonnées à cheval), soins et hygiène (plantes médicinales, thalassothérapie et aromathérapie), des services paysagers et environnementaux attractifs

(faibles densités, terrasses d'olivier, biodiversité), combinés avec un climat et un patrimoine appréciés. Cet ensemble de ressources territoriales de qualité « prend corps » autour de l'huile d'olive et génère des différentiels de prix positifs et des « rentes » liées entre elles. On a pu à partir de là formuler les éléments constitutifs du modèle du panier de biens : le panier de biens lui-même et la rente de qualité territoriale.

L'hypothèse du panier de biens se vérifie quand un ou plusieurs consommateurs achètent un ensemble de biens complémentaires (c'est-à-dire non substituables et non indépendants) issus d'un territoire donné avec un consentement à payer élevé et donc un prix qui dégage, comme on le verra, une rente de qualité territoriale (RQT) pour les producteurs de ces biens³⁰. À partir de l'acquisition d'un produit lié à un territoire, le consommateur découvre la spécificité des autres produits issus de la production locale et détermine son utilité, non plus sur ce seul produit, mais sur l'ensemble des produits et services offerts (le panier). Il ne s'agit pas, dans le cas traité ici, d'une élasticité-prix croisée pour deux biens homogènes et indépendants, mais d'une offre composite de produits joints ayant des attributs communs, qui génèrent un surplus du consommateur plus élevé que la somme des surplus de chaque produit. Cette valeur additionnelle vient de ce que le consommateur accepte d'acheter certains de ces produits tout au moins à un prix supérieur à celui de produits équivalents. En réalité, cet achat porte, de façon liée, sur une autre chose implicite, pour laquelle il a un consentement à payer qui s'exprime *via* le prix du produit : derrière ce panier de biens et de services complémentaires, le consommateur achète en réalité « l'image positive », la réputation de qualité du territoire qu'il fréquente et les caractéristiques qu'il apprécie, c'est-à-dire une combinaison de biens privés et publics qui concourent à élaborer une image globale positive. Même si le prix de certains produits est le même que pour le produit équivalent élaboré dans un autre contexte, il est certain que le produit leader, l'huile d'olive, a un effet d'entraînement qui permet d'augmenter le volume vendu des autres produits.

29. Pour un développement et un historique de cette recherche, voir A. Mollard et B. Pecqueur, « De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services... », art. cit.

30. A. Mollard, « Qualité et développement territorial... », art. cit.

En conclusion, le passage à un processus permettant une rente de qualité intrinsèque et, *in fine*, une rente de qualité territoriale suppose un ensemble de conditions qui n'apparaîtront pas spontanément. Ce qui se joue sur les territoires, ce sont donc des modes de gouvernance nouveaux qui mettent en cause les acteurs, les institutions et la gestion des conflits à travers ce que nous pourrions résumer en quatre conditions.

D'abord une bonne coordination entre acteurs privés. Le nombre de produits et de services qui apparaissent dans un processus de développement territorial peut être rapidement important si l'inventaire des ressources spécifiques a été fait correctement, et, *a fortiori*, si se mettent en place des opérations de type « panier de biens ». La complémentarité de leurs relations dépend en premier lieu des acteurs privés. Le plus souvent, le processus de révélation des ressources et donc la stratégie de valorisation aura nécessité un minimum d'organisation.

Ensuite, le rôle spécifique des associations. L'émergence de ces dernières devrait largement faciliter son efficacité. Cela impose notamment, lorsque se développent les signes officiels de qualité de nouveaux produits, que les acteurs privés s'accordent sur le périmètre d'origine et le niveau d'exigence des cahiers des charges, alors que c'est souvent une source de conflits entre eux. Leur engagement pour pérenniser la rente face à la concurrence doit être sans faille. La nouveauté est que les acteurs associatifs sont là pour appuyer et organiser ce processus. Ils sont aussi partie prenante du secteur privé avec une voix tout à fait nouvelle et conséquente.

Par ailleurs, des coordinations institutionnelles convergentes caractérisent l'intervention publique. Il est logique et fréquent que les acteurs privés aient des intérêts divergents et qu'il faille alors avoir recours à l'intervention publique. Celle-ci est souvent indispensable pour définir des échelles territoriales et sectorielles cohérentes pour les appellations d'origine ou les labels ou pour accroître la lisibilité de l'accès aux biens et services du territoire, en encourageant les foires et manifestations, ou encore les projets de parcs et les routes fléchées. Les politiques publiques des communes, syndicats, collectivités locales et ministères conditionnent aussi la qualité des biens publics et des ressources environnementales.

Enfin, un équilibre et une cohérence entre action privée, action publique et action associative s'imposent. Il va de soi que toutes ces actions publiques ou privées doivent être coordonnées pour faire converger le processus de développement territorial amorcé vers des objectifs de développement territorial durable. Cela suppose qu'il y ait peu de produits ou services qui restent isolés ou sans lien entre eux. Tout ceci milite pour une sorte de convergence, chaque fois que cela est possible, vers des systèmes de type « panier de biens ». Or le plus important dans le panier de biens consiste finalement à faire reposer l'émergence de la rente de qualité territoriale sur des stratégies solidaires des producteurs de produits différents. L'émergence des associations peut le faciliter grandement. Cette solidarité doit notamment porter sur l'organisation des services non marchands, et plus largement sur tout ce qui met en évidence les liens entre produits et territoires et qui valorise la rente de qualité territoriale, bref sur l'existence d'un compromis institutionnel composite entre acteurs privés, acteurs associatifs et acteurs publics. Cela est d'autant plus nécessaire que les logiques des trois acteurs concernés sont fondamentalement différentes.

VI. LA GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL COMME CONDITION DE LA VALORISATION DURABLE DES RESSOURCES SPÉCIFIQUES DU TERRITOIRE

La notion de gouvernance est très – peut-être trop – utilisée et donc affadie dans son sens opérationnel. Elle reste cependant un outil fort utile pour peu que l'on en précise la définition et l'usage. La notion que nous utilisons ici se situe dans une perspective plutôt économique, comme processus de coordination des acteurs entre eux dans la perspective de l'organisation de l'activité économique. Nous dépassons la seule perspective pour laquelle la gouvernance hors marché vise à retrouver une optimisation dans le processus de production¹. Il s'agit plutôt de constater que les coordinations et les organisations autour de ce processus non seulement varient d'un territoire à l'autre, mais dépendent de la configuration spécifique de chaque territoire.

Le territoire apparaît comme une entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales, entendues au sens large, c'est-à-dire avec ses activités, ses acteurs, ses réseaux. La coordination d'acteurs à l'échelle territoriale entraîne une mutation : la décision s'autonomise en partie par rapport au pouvoir central public. On assiste alors à une certaine « polycentralité » des formes de régulation, qui s'élargissent au social, au culturel et à l'économique.

1. F. Leloup *et al.*, « La gouvernance territoriale... », art. cit.

Les chapitres précédents ont permis de démontrer le caractère radicalement novateur du contenu du développement territorial. On assiste en effet, avec la valorisation des ressources spécifiques du territoire, à un changement profond des modalités d'une partie tout au moins de la production de biens et services du territoire concerné. Avec les produits et services génériques, on est dans la logique d'un marché mondialisé, qu'on le souhaite ou non. Cette logique est devenue la contrainte majeure de ce type de production. Elle oblige donc les producteurs à se soumettre à la loi de ce marché communément caractérisée avec le terme de compétitivité.

De plus, les cinquante dernières années ont ajouté aux contraintes du marché mondialisé le fait que celui-ci a un impact local puisqu'il fixe le prix de référence de ces produits génériques, même quand ils sont fabriqués pour être vendus sur place. Or, dans un certain nombre de zones rurales – notamment celles qualifiées dans les chapitres précédents de difficiles et d'intermédiaires –, les conditions agro-écologiques ou économiques les empêchent d'être compétitives pour les produits et services génériques. Ce sont donc les prix de leurs propres produits, lorsqu'ils s'échangent sur place, qui doivent aussi s'aligner sur les prix du marché mondial. Ils se situent donc, le plus souvent, en dessous du niveau de reproduction des facteurs de production qui les concernent. Comme on l'a vu, certaines de ces zones se sont délibérément tournées vers des productions spécifiques à leurs territoires, qui, le plus souvent, ne remplacent pas totalement les premières, mais s'y ajoutent ou remplacent certaines d'entre elles.

Avec les produits spécifiques, on reste dans un marché mondialisé. Nous ne sommes pas dans un processus d'autarcie ou de protection locale de tel ou tel produit. L'ambition de la production spécifique, c'est de pouvoir être commercialisée partout. Ce qui régit alors ce marché, c'est aussi la loi de l'offre et de la demande. Mais la mise en œuvre de cette loi est elle-même régie par la quantité produite et commercialisée de ce produit ou de ce service spécifique, la demande dont il est l'objet, et le rapprochement entre les deux. On a montré que ce qui faisait la caractéristique principale de ce type de produit, c'était bien sa spécificité qui en fait un produit ou un service unique, qui ne peut pas être élaboré ailleurs.

Certes on trouvera des produits et des services analogues, produits ailleurs, mais ils ne seront pas identiques. Cela veut dire que ces produits ont assez de spécificité pour être uniques et attractifs pour les consommateurs. Cela veut dire aussi que les consommateurs de ce produit ou service ont, de fait, un « consentement à payer » qui va influencer ce marché : si le prix proposé est trop élevé, on sait que la loi de l'offre et de la demande le fera baisser ; s'il n'est pas assez élevé, le prix va augmenter.

Comme on le voit, la production et la commercialisation des produits et services spécifiques supposent que celles-ci présentent des caractéristiques et des garanties qui nécessitent un mode d'organisation locale particulier. Cela suppose d'abord qu'on se mette d'accord sur les limites du territoire concerné par ces produits et services spécifiques. Cet accord est, comme on l'a vu, fondamental, et il permet aux acteurs locaux, quel que soit leur statut, de se donner pour base de travail le territoire construit par les acteurs.

Il va falloir ensuite organiser la détection des ressources locales spécifiques du territoire. Cela veut dire que les acteurs locaux qui seront amenés à valoriser ces ressources doivent effectuer un travail commun de choix de la ressource à valoriser, du mode de valorisation de cette ressource ensuite et enfin de l'organisation de la mise en œuvre de cette valorisation.

Comme on l'a exposé au chapitre V, les différents éléments indiqués ci-dessus (identification de la ressource, décision sur le mode de valorisation, organisation de la production et de sa valorisation, mise en œuvre de la commercialisation de la ressource valorisée et communication sur cette valorisation) supposent une gestion particulière qui sera nécessaire pour que cette valorisation profite à l'ensemble du territoire et aux acteurs concernés : c'est cette gestion que nous appelons gouvernance du développement territorial.

LE CONCEPT DE GOUVERNANCE

Le choix du terme – et donc du concept – de gouvernance fait par la majorité de ceux qui traitent de ces problèmes n'est pas seulement un effet de mode. Il est vrai qu'il a fallu attendre le dernier quart du xx^e siècle pour que les Anglo-Saxons lancent l'utilisation

de ce terme. Philippe Moreau Defarges montre bien que la gouvernance « s'inscrit dans cette quête permanente de meilleurs systèmes de gestion des hommes et des ressources. Pour la gouvernance, la décision, au lieu d'être la propriété et le pouvoir de quelqu'un (individu ou groupe) doit résulter d'une négociation permanente entre les acteurs sociaux, constitués en partenaires d'un véritable jeu, le terrain de jeu pouvant être une entreprise, un État, une organisation, un problème à résoudre² ».

Cette définition qui fait aujourd'hui autorité convient bien à ce que nous appelons ci-dessous gouvernance du développement territorial. Celle-ci est en effet définie d'abord comme un système de gestion des hommes et des ressources. Cette définition a de plus le mérite de présenter la gouvernance comme un système de décision, résultant d'une négociation entre acteurs sociaux appartenant à l'État, à une organisation ou à une entreprise.

Mais, jusqu'à présent, les analyses qui ont été réalisées dans ce domaine se sont souvent centrées sur ce qu'on appelle la gouvernance territoriale plutôt que sur celle du développement territorial. Elles n'abordent donc pas le même sujet. En effet, celui qui nous occupe indique clairement que la gouvernance à laquelle nous nous intéressons est d'une part celle du développement et, d'autre part, celle du développement territorial. Il s'agit donc d'analyser comment fonctionne cette gouvernance particulière qui traite du développement d'un territoire particulier, tel que nous l'avons défini. Comme on l'a déjà souligné, ce processus de gestion du développement territorial apporte quelque chose de plus. Il doit être entendu lui aussi comme quelque chose de spécifique, c'est-à-dire à la fois collectif – il mobilisera un ensemble d'acteurs locaux souvent regroupés en association ou en groupement –, entrepreneurial en ce qu'il s'appuiera sur l'initiative et l'activité de ces acteurs locaux, et enfin compatible avec ce que nous appelons ci-après la logique de l'État. Il devra aussi s'appuyer sur la participation des services publics qui sont susceptibles d'offrir des biens et services nécessaires à cette valorisation.

2. P. Moreau Defarges, *La Gouvernance*, PUF/Que sais-je ?, 2011.

La mobilisation des trois types d'acteurs privés, associatifs et publics, et leur articulation, sont donc au cœur de la gouvernance du développement territorial. Elle suppose un certain nombre de conditions que nous énonçons ci-dessous.

Après avoir indiqué dans quel type de territoire la gouvernance va se mettre en œuvre, on montrera d'abord quelle est la genèse de cette gouvernance en analysant notamment la montée en puissance des associations dans son existence et son fonctionnement. On pourra alors décrire les différentes fonctions de la gouvernance du développement territorial, sa dynamique et les modèles de gouvernance rencontrés.

On terminera ce chapitre par la description des différentes structures de gouvernance rencontrées et de leurs formes juridiques et on fera référence à deux exemples très spécifiques de gouvernance du développement territorial : celui de la zone de Béni Khedache en Tunisie et celui du Pays Haut Languedoc et Vignobles en France.

CRÉER LES CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL : UN NOUVEAU RÔLE POUR L'ÉTAT

Des pratiques anciennes – même revitalisées par des formules nouvelles comme les Syal ou les programmes Leader en Europe, ou des systèmes comme Irzod en Tunisie – ne se heurtent-elles pas à des limites inhérentes à leur succès qui les condamnent à rester marginales ? À cette question, sans doute la plus importante, nous répondons par la négative tant il s'agit bien pour nous de prendre en compte ces nouveaux processus de création de ressources en cherchant à dépasser les limites évoquées plus haut.

Créer les conditions du développement territorial, c'est favoriser une réelle intégration des relations hors marché dans les analyses des dynamiques de construction économique et territoriale. La création de ressources et la construction du territoire renvoient à la question des concurrences, non plus seulement entre unités de production mais aussi entre territoires ou sites inscrits dans des espaces déterminés : « Tout se passe comme si, dans la concurrence qu'elles se livrent, les firmes entraînaient les espaces dans la compétition. Loin de se limiter à offrir passivement les facteurs de production

dont la combinaison particulière dériverait d'une dotation donnée, les espaces tendent à construire ou à renforcer des avantages comparatifs. [...] Cette analyse se fonde sur la redéfinition de la nature de l'unité de production dans le territoire, laquelle, de lieu de combinaison optimale de facteurs de production génériques, deviendrait un lieu de combinaison de compétences et d'apprentissage de nouvelles connaissances à partir de facteurs spécifiques³. »

Les ressources ne sont pas nécessairement identifiées et valorisées, c'est-à-dire *activées* par le seul processus de marché, en matière de coûts de transaction et de mise en œuvre. Les processus d'activation des ressources, qui engendrent une spécificité de la production plus ou moins grande, supposent au contraire une mobilisation des acteurs dans des processus de coopération qui mettent en avant le rôle de relations hors marché et les aspects de coordination qui s'y attachent. Mais, parmi ces acteurs, les pouvoirs publics interviennent de façon déterminante. Or le passage au développement territorial va supposer que cette intervention comme celle des autres acteurs se modifie : la redéfinition des politiques publiques exige donc un changement d'échelle et un changement de nature.

Changement d'échelle

L'instance étatique n'est pas toujours la plus appropriée pour agir dans le territoire, dans la mesure où l'action ne se situe pas au niveau d'un système productif national. Une simple décentralisation ne serait pas non plus conforme aux évolutions observées aujourd'hui. Si la gestion de la production évolue dans la diversité avec la prise en compte de fonctions secondaires, on a vu qu'elle se cristallise dans des formes de regroupement *ad hoc* d'acteurs, qui s'appellent des territoires. L'action publique doit pouvoir intervenir à cette échelle territoriale, dans une perspective de projet.

Pour autant, l'existence d'un État présent et actif est une nécessité pour permettre l'action décentralisée. C'est là le paradoxe de beaucoup de pays qui sont entrés dans un processus de décentralisation avec un État faible (dans beaucoup de ces pays, les budgets additionnés des ONG dépassent celui de l'État). On doit donc

assigner parallèlement au développement des instances locales, une mission de l'État qui permette d'assurer au moins trois fonctions : la redistribution, la médiation et la coordination. La redistribution se justifie notamment parce que tous les territoires ne sont pas également dotés ; la médiation portera à la fois sur les instances internationales, les collectivités territoriales et les acteurs locaux ; enfin, la coordination verticale – émanant des collectivités territoriales – et horizontale sera mise en œuvre entre projets et entre acteurs du territoire.

Changement de nature

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

La montée des dynamiques territoriales est coordonnée avec la globalisation, créant ainsi un espace ouvert d'action publique entre l'État et les acteurs individuels. Comme le remarque Alain Faure⁴, « incontestablement, le système politique local traverse une tourmente territoriale de grande amplitude, tourmente paradoxalement confortée par le processus de mondialisation qui s'appuie aussi sur les dynamiques des terroirs, des réseaux de territoires et de la modernité urbaine ». La conséquence de cette irruption de la coordination d'acteurs à l'échelle territoriale est une mutation

3. G. Colletis et B. Pecqueur, « Révélation de ressources spécifiques... », art. cit.

4. A. Faure, « L'action publique locale entre territorialisation, territorialités et territoires », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, numéro spécial *Les nouvelles politiques locales*, 2^e semestre 2001, p. 27-46.

du principe de politique économique conçue comme une action exogène visant à modifier les flux macroéconomiques en vue d'un déplacement des équilibres. Cette conception d'essence keynésienne est tournée vers l'optimisation de l'offre d'emploi au niveau du marché global de l'emploi dans la nation.

Un nouveau rôle de l'État

On passe donc des politiques publiques à l'action publique. Cette dernière implique les autres acteurs locaux (privés et associatifs) et non une instance coercitive extérieure. Elle peut concerner les acteurs privés dès lors qu'ils se coordonnent pour produire du service collectif.

L'action publique territoriale peut alors revêtir des formes très diverses que l'on pourrait regrouper sous le vocable de gouvernance. Dans sa dimension de régulation locale, on pourrait alors définir cette dernière comme « un modèle de coordination entre acteurs qui vise à intégrer les mécanismes productifs et institutionnels dans les dimensions locales (proximité géographique et organisationnelle) et le rapport au global ».

QUEL TERRITOIRE POUR QUELLE GOUVERNANCE ?

Le territoire concerné peut en effet faire l'objet d'une gouvernance générale s'il se présente comme un territoire « donné » dont les limites sont administratives ou politiques. Dans ce cas, il doit être géré de plusieurs points de vue. Population, cadre de vie, problèmes environnementaux, problèmes collectifs liés à l'économie par exemple en termes d'infrastructures ou encore accompagnement des « services » nécessaires à la population sont les problèmes à résoudre. Et ce sont en général les collectivités territoriales qui s'en chargent.

Mais les évolutions des économies et des sociétés rurales que nous avons déjà évoquées montrent aussi que, si la gestion des problèmes évoqués est effectivement assurée par les collectivités territoriales, celles-ci ont des difficultés à prendre en charge les problèmes de développement de ces territoires.

On se trouve donc face à un problème spécifique de gouvernance du développement territorial qui concerne d'abord les

caractéristiques des territoires appelés à faire l'objet d'un processus de développement territorial, ensuite les acteurs de cette gouvernance.

Un territoire construit

Le territoire qui concerne cette gouvernance du développement est en effet nécessairement « construit » par une volonté politique (au sens large) des acteurs locaux, laquelle va se traduire par une délimitation partagée du territoire. Cela signifie que ce territoire peut être aussi au départ un territoire « donné » (par la géographie, l'administration, les structures sociales), c'est-à-dire qui préexiste à l'émergence coordonnée des trois acteurs (privés, publics et associatifs). Et c'est lorsqu'il est l'objet d'une gouvernance de développement territorial qu'il devient un territoire « construit ».

À l'inverse, un territoire construit n'est pas toujours, au départ, un territoire donné. Trois exemples de territoires construits sous l'impulsion d'associations membres du Remadel⁵ illustrent bien cette construction élaborée à partir de ressources territoriales.

L'association des amis du mont Chenoua en Algérie a été créée en 1989 pour « contribuer à la mise en place d'une gestion rationnelle des ressources naturelles et à l'amélioration des conditions de vie des populations locales, à travers la réhabilitation des écosystèmes montagnards algériens ». Cette association gère un territoire de 4 communes dont la population regroupe 34 000 habitants. L'association s'appuie sur 11 associations et groupements locaux ainsi que sur 5 associations féminines.

Elle a pris largement en compte les composantes du potentiel historique et culturel de ce territoire. L'outil mis en place, intitulé « Patrimoine immatériel du Chenoua à sauvegarder », constitue aussi l'axe de la « construction » de ce territoire. Il a donné lieu à la publication d'un petit ouvrage sur les poésies et comtes du Chenoua

5. Réseau maghrébin des associations de développement local qui regroupe plus de 30 associations des 3 pays du Maghreb, et souhaite se transformer en réseau méditerranéen d'associations de développement local, en formalisant le partenariat existant actuellement avec des associations espagnoles, françaises, grecques et italiennes souvent intégrées au programme Leader d'une part et en élargissant le « côté » sud avec des associations égyptiennes, libanaises et palestiniennes.

qui témoigne de la façon dont ce territoire a réussi à intégrer son passé dans la dynamique actuelle de son développement⁶.

L'association du développement durable de Béni Khedache a « construit » le territoire de Béni Khedache (Sud Tunisie, voir en annexe) autour d'un patrimoine historique marqué spécifiquement par la présence de jessour (aménagements hydrauliques très anciens et très spécifiques) et de ksour (villages fortifiés construits il y a plusieurs siècles par des familles bédouines) qui ont donné leur nom au programme de développement de ce territoire : Jessour et Ksour de Béni Khedache. Cette « construction » s'est appuyée sur la spécificité des ressources territoriales qui est constituée d'abord par ce patrimoine unique qui permet de valoriser cette ressource dans une activité touristique alternative. Elle a également permis de valoriser les autres ressources que sont les activités d'artisanat de textile bédouin, les produits agricoles spécifiques (figue sèche, fromage de chèvre, miel) et les parcours où l'on peut admirer et cueillir des plantes aromatiques et médicinales. Cette valorisation s'est appuyée sur la construction ou l'aménagement d'un certain nombre de maisons d'hôtes. On a ainsi un véritable « panier de biens » qui va structurer le développement de ce territoire⁷.

La zone d'Imlil au Maroc illustre une autre forme de construction de territoire. Comme le dit la conclusion de l'étude qui lui a été consacrée : « Elle a hérité d'une ressource potentielle constituée du relief montagneux, du paysage et de la culture de la zone. [...] La transformation de cet héritage à travers le développement de la ressource touristique (paysage de montagne, patrimoine culturel, etc.) est devenue une motivation partagée des principaux acteurs associatifs. » C'est ainsi que ces derniers ont fait émerger « un territoire à mi-chemin entre la commune et le douar ». L'association « Bassin d'Imlil » qui gère l'ensemble a réussi à mettre en place une « structuration du territoire » qui résulte de l'agrégation d'actions collectives⁸.

6. O. Nefsi, *Poésie et contes du Chenoua*, association des amis du mont Chenoua, Altitude Communication, 2007.

7. A. Mollard et B. Pecqueur, « De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services... », art. cit. ; M. Dababi et P. Campagne, « L'économie générale du projet », Médenine, Séminaire international sur le développement en zones difficiles, 11, 12, et 13 décembre 2002, Synthèse des communications IRA.

8. M. Mahdi, « Le Maroc... », art. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

Un mode de gouvernance particulier

Le fait que le territoire concerné par ce développement territorial soit un territoire construit va expliquer à son tour le mode de gouvernance utilisé.

Comme on l'a déjà signalé, les limites du territoire construit ne sont pas tracées au hasard. Elles indiquent d'abord l'espace dans lequel on va rechercher et trouver les ressources spécifiques sur lesquelles va s'appuyer le processus de développement territorial.

Elles représentent aussi l'espace dans lequel vivent les acteurs locaux décidés à participer à ce processus depuis le recensement des ressources spécifiques jusqu'à leur valorisation.

La gouvernance du développement territorial commence alors avec la gestion de l'identification et de la valorisation des ressources d'un territoire par les acteurs locaux, en vue de mettre en œuvre un processus de développement en les valorisant.

Mais ce territoire construit par les acteurs de son propre développement présentera aussi en général des caractéristiques spécifiques de taille qui seront apparues avec l'émergence du développement territorial dans les différents pays et demeureront un problème permanent.

Un territoire aux dimensions adaptées au type de gouvernance appliquée

Le problème du dimensionnement du territoire construit, qui sera l'objet de ce processus de développement dit territorial, s'est posé à peu près en même temps dans les différents pays méditerranéens où il a été question d'institutionnaliser la gouvernance du développement territorial. En Europe, dès le premier appel d'offres⁹ lancé par l'Union européenne à l'occasion du premier programme, Leader I, en 1990, on a vu apparaître des propositions concernant des territoires dont la taille démographique allait de 5 000 à 100 000 habitants.

Au Sud de la Méditerranée, on percevra rapidement les mêmes problèmes avec la diversité de taille des territoires gérés par des associations de développement local. Au Maroc, par exemple le

9. Cet appel d'offres était lancé en direction des associations constituées à cet effet dans les territoires candidats des 15 pays de l'Union européenne.

foisonnement de ce type d'associations sera dominé par des associations de douars ne regroupant le plus souvent que quelques centaines d'habitants. En Algérie, la mise en œuvre des PPDR¹⁰ posait déjà au début des années 2000 le même problème, les promoteurs de ce programme se rendant vite compte de la faible dimension de beaucoup de projets de ce type et de la difficulté de disposer de projets de dimension plus importante qui auraient permis de structurer le développement local de certains territoires.

Ce problème de dimension avait d'ailleurs fait l'objet de débats importants lors du séminaire organisé par le CIHEAM à Montpellier en septembre 2003 pour construire le « Programme de coopération et d'appui pour de nouvelles politiques de développement rural dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, Leader MED 2005-2010¹¹ ».

Depuis lors, un certain nombre de « bornes » conventionnelles sont apparues pour tenter de résoudre ce problème. Il est admis par l'Union européenne, depuis l'année 2000 et la mise en place de Leader +, que le territoire Leader doit abriter entre 5 000 et 100 000 habitants.

Cela veut dire que l'Union européenne admet que cette distorsion de taille est inévitable compte tenu de celles existantes entre les pays et, à l'intérieur des pays, entre les régions.

De plus s'est posé le problème de l'intégration ou non d'activités propres aux petites villes faisant partie des territoires concernés. Ce problème n'a jamais été tranché nettement, les avis défendant souvent à la fois l'importance des petites villes dans le développement d'un territoire et la nécessité de ne pas trop déséquilibrer les activités initiées pour l'espace rural du territoire et pour sa population urbaine !

Nous avons tenté une définition qui apportait au moins une vision plus globale sans amener pourtant des bornes quantifiées : « La

zone rurale est l'espace dont les limites sont décidées par les acteurs locaux. [...] La zone rurale – on dirait aujourd'hui le territoire – sera en général conçue comme la partie d'un espace national et régional qui représente une unité territoriale assez grande pour pouvoir être l'objet d'opérations de développement assez diverses, mais assez petite pour que ces opérations puissent être coordonnées par les acteurs locaux¹². »

GENÈSE DE LA GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

On vient de le voir, au centre de cette forme de gouvernance, la présence des acteurs locaux est forte. Celle-ci s'avère un phénomène fondamentalement nouveau dont les composantes sont déclinées ci-dessous.

Avant les associations, la « gouvernance économique »

Pour bien comprendre en quoi la présence des acteurs locaux représente un mode d'organisation fondamentalement nouveau, il faut d'abord reconstituer ce qu'était la gouvernance économique d'un territoire avant que n'émerge en son sein une association de développement local.

Dans la plupart des territoires concernés par cette émergence du développement territorial, la gestion économique du territoire pouvait se ramener aux fonctions suivantes :

- l'État, au niveau local, par ses services déconcentrés ou décentralisés, assurait tout ce qui concerne les biens et les services publics (infrastructures, équipements et services). L'État central fixait également les règles du jeu de la mise en œuvre de l'activité économique. Au niveau local, les services publics relayaient le pouvoir central dans le respect des règles du jeu que ce dernier avait définies. Il assurait, dans les processus de

10. Programme de proximité de développement rural. Ces programmes, qui fonctionnent toujours, consistent à permettre à un groupe d'acteurs locaux qui initie un projet de développement de bénéficier de la part de l'État d'un financement issu d'un fonds créé à cet effet.

11. Ce séminaire a réuni 84 personnes originaires des 13 pays du CIHEAM. Les participants appartenaient à des institutions publiques, des organismes de recherche, et des associations de développement local. Voir CIHEAM, *Programme de coopération et d'appui pour de nouvelles politiques de développement rural dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, LEADER MED 2005-2010*, Paris, CIHEAM, 2004.

12. T. Abdelhakim et P. Campagne, *Analyse des zones rurales concepts et méthodes*, Montpellier, CIHEAM-IAMM, 2000.

développement économique du territoire, l'élaboration et la mise en œuvre des biens publics nécessaires à ce processus ;

- le secteur privé était essentiellement représenté par des unités de production familiale des trois secteurs économiques (agriculture, élevage, artisanat et services). La zone pouvait aussi abriter des entreprises employant des salariés dont l'activité économique et les relations extérieures étaient du seul ressort de ces entreprises. Le secteur privé pouvait aussi mettre en œuvre des activités coordonnées dans ce que l'on appelait – et qu'on appelle encore – un « projet ».

Si ces zones ne disposaient donc pas à proprement parler d'une organisation pouvant s'apparenter à la gouvernance du développement territorial, il existait des organisations le plus souvent de type coopératif, qui géraient certaines activités économiques notamment dans l'agriculture et l'élevage. Ces zones connaissaient aussi une gouvernance générale leur permettant de régler la plupart des problèmes collectifs courants des populations.

En revanche, elles se sont retrouvées livrées à elles-mêmes pour affronter les impacts des transformations économiques importantes intervenues à partir de la fin des années 1960. On a expliqué que ces transformations avaient provoqué chez les unes (zones favorables) un renforcement de leur structuration économique et chez les autres (zones difficiles et intermédiaires) dépeuplement et déstructuration économique et sociale, pour les premières, et recherche difficile d'alternatives pour les autres.

Une émergence assez différenciée du mouvement associatif au niveau local

On a déjà expliqué comment ces territoires avaient alors connu une émergence parfois importante d'un mouvement associatif visant à prendre en charge les problèmes jugés les plus urgents que les pouvoirs publics, le plus souvent, ne pouvaient pas résoudre.

Comme on l'a souligné ailleurs¹³, « le binôme acteurs publics-acteurs privés, qui gérait jusqu'à maintenant les processus de développement

au niveau local, a vu arriver un troisième acteur, les associations. La mise en synergie de ce trio, pour la valorisation locale des ressources territoriales, doit être considérée comme une condition préalable à l'émergence du processus de territorialisation ». Mais ce mouvement associatif a pris lui-même plusieurs formes au niveau local :

- il a eu parfois une vocation généraliste, centrée sur la prise en charge globale des problèmes collectifs de survie de subsistance et de développement de la zone. Ce fut le cas par exemple de certains groupes Leader en Europe comme celui de Mouthoumet dans l'Aude en France ;

- il a connu aussi des vocations plus « spécialisées », orientées vers telle ou telle activité économique (tel produit, tel type d'élevage, etc.). Celles-ci sont souvent apparues dans certains territoires bénéficiant de cette émergence d'une association. C'est le cas par exemple des associations et groupements qui gèrent le développement de certaines productions dans la vallée du Jourdain en Palestine ;

- le mouvement associatif a pris, pour d'autres, la forme d'associations à vocation plus environnementaliste destinées à protéger et/ou à valoriser tel ou tel aspect de l'environnement de la zone, comme dans le territoire du Chenoua en Algérie évoqué plus haut ;

- on a vu aussi émerger des associations à vocation patrimoniale, visant à restaurer et à revivifier des éléments architecturaux, de savoir-faire ou paysagers dont le laisser à l'abandon leur faisait courir le risque de dégradation, comme c'est le cas encore dans le territoire du Chenoua, mais aussi par exemple dans la zone de Baalbeck-Hermel au Liban.

On s'est donc trouvé, dans chaque pays, avec des associations très diverses du point de vue thématique et territorial. Mais dès le début de ce processus, on a vu apparaître ce qui sera plus tard au centre du développement territorial, à savoir une volonté de valorisation des ressources spécifiques du territoire.

Des associations pour valoriser des ressources comme biens collectifs

Quelle que soit la forme qu'a prise l'émergence du mouvement associatif, celui-ci s'est orienté, dans certaines de ces zones, vers un processus de développement territorial.

13. Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

Il est important de constater en effet que, dans les zones difficiles et intermédiaires, l'émergence du mouvement associatif s'est opérée souvent à partir d'une réaction consistant à inventorier de fait les ressources locales et à tenter de les valoriser pour mieux survivre d'abord et se développer ensuite. Dans les 16 zones méditerranéennes que nous avons analysées, on va trouver en effet cette orientation vers des produits et services spécifiques.

De plus, on doit remarquer que la forme même du mouvement associatif contient en elle-même une composante collective fondamentale et que les biens auxquels elle va s'attacher sont eux aussi des biens collectifs. De par leur mode d'organisation, les associations ont donc eu pour vocation d'appuyer le maximum de personnes pour créer ces biens collectifs et susciter des modes d'organisation collective pour leur valorisation.

Des logiques différentes pour les trois types d'acteurs

L'émergence des associations dans ces territoires fait apparaître que le binôme initial, privé-public, était devenu un trio et que ce changement allait être souvent fondamental dans l'organisation du développement au niveau de chaque territoire. Mais il est vite apparu que chacun des trois groupes d'acteurs destinés à gérer le développement territorial (publics, privés et associatifs) fonctionnait avec des logiques très différentes :

- la logique de l'État qui crée et gère des biens publics qui doivent être au service du bien commun. Ces biens publics sont souvent des infrastructures mais aussi des modes d'organisation (boutiques polyvalentes et « maison de pays » par exemple). Il est significatif qu'à Béni Khedache, en Tunisie, les pouvoirs publics aient financé une « maison de l'artisanat » qui accueille certes les artisans du territoire mais aussi un ensemble d'activités gérées au niveau du territoire. L'État a produit ici un bien public devenu bien collectif qui facilite le développement de ce territoire ;
- la logique des acteurs privés est différente en ce que leurs activités consistent à produire des biens et services privés dont le bénéfice économique leur reviendra et qui sera à la base de leur revenu. Leur logique est donc essentiellement économique. C'est celle de la rentabilité de l'activité mise en œuvre. Cela vaut

aussi bien pour des unités de production familiale agricoles, artisanales et de service, que pour des entreprises employant des salariés ;

- la logique des associations est d'abord collective puisqu'elle va viser à élaborer des biens collectifs matériels (par exemple pour conditionner ou transformer un produit) ou immatériels (organisation, formation). Ces biens collectifs seront mis à la disposition des acteurs locaux liés à l'association, pour mettre en œuvre des objectifs collectifs qui pourront aussi en comprendre des individuels.

Des rôles spécifiques très différenciés :

Leader et Proder, Pinder et Pintos

Cette différence dans les logiques des trois acteurs va engendrer des rôles spécifiques très différenciés pour chacune des structures naissantes de développement local d'abord et territorial ensuite, selon les pays et les situations locales.

Les quatre programmes Leader et Proder, Pinder et Pintos sont organisés de la même façon puisque Proder (en Espagne) et Pinder et Pintos (en Grèce) ont été conçus comme des programmes Leader destinés aux territoires qui n'avaient pas pu s'insérer dans celui-ci. Leur gouvernance est donc du même type.

Initialement, au début du programme Leader I¹⁴, on a de fait un seul protagoniste : le groupe d'action locale (Gal) qui prend en général la forme d'une association. Ce groupe va élaborer d'abord un diagnostic de territoire en liaison étroite avec les pouvoirs publics locaux dont dépend ce dernier. Il s'agit principalement des directions départementales des ministères techniques et souvent des services techniques de l'assemblée départementale ou provinciale élue si elle existe. Ce diagnostic est suivi d'une stratégie à long terme et d'un programme à quatre ans. Ce dernier est envoyé à la Commission européenne à Bruxelles à la direction générale de l'agriculture et négocié avec elle. Sa mise en œuvre se fera en général en coordination étroite avec les pouvoirs publics.

14. Rappelons qu'il y a eu depuis 1989 quatre programmes Leader, Leader I, Leader II, Leader + et Leader 2007-2013.

C'est avec Leader II, et surtout Leader +, que la gouvernance devient plus diversifiée. Elle est appuyée sur une structure locale de programmation et de budgétisation des opérations à mettre en œuvre dans le cadre du programme Leader. Cette structure – de programmation mais aussi de suivi des opérations – devra comprendre obligatoirement 50 % de personnes hors secteur public, qu'elles soient des personnes physiques ou déléguées par des associations.

Dès le début, Leader est installé dans une perspective radicalement *bottom-up* d'élaboration et de gestion du programme à l'intérieur d'une structure où les associations et l'État partagent le pouvoir. Une fois le budget mobilisé, le Gal est chargé de la mise en œuvre du programme en sous-traitant bien entendu toutes les opérations qui le réclament. Le Gal va passer ensuite des conventions avec tous les organismes (publics, associatifs ou privés) qui vont prendre en charge la mise en œuvre de l'opération. Par ailleurs, le Gal va sous-traiter la gestion financière du programme avec un organisme habilité souvent semi-public.

Mais le système Leader est limité aux pays membres de l'Union européenne c'est-à-dire l'Europe des 15 en 1990, et actuellement étendu aux 27 pays de l'Union européenne. Comme on va le voir, l'émergence des associations dans les processus de développement local dans les pays hors Union européenne débute à peu près en même temps.

ONG locales et internationales

Comme on l'a déjà noté, la réaction des acteurs locaux aux restrictions importantes du rôle de l'État pendant la décennie 1980 n'a pas seulement concerné les pays de l'Union européenne. En 1990, le paysage des interventions dans les zones rurales a beaucoup changé. Il a vu arriver notamment le monde associatif sous la forme des associations nationales de développement local, de certaines ONG dites « locales » et des ONG internationales. L'émergence de ces différentes structures est sans nul doute liée au désengagement des États au Sud de la Méditerranée et à l'émergence des zones difficiles dans les pays du Nord de l'Europe. Ces structures associatives arrivent dans le paysage du développement et notamment dans les zones difficiles et intermédiaires pour suppléer les États qui ne peuvent plus intervenir. C'est ainsi qu'une autre génération

de projets locaux va voir le jour, suscités, élaborés et gérés par ces structures associatives.

Les associations locales, peu nombreuses au début des années 1990, vont rapidement se multiplier. Il faut remarquer que ce phénomène aura des difficultés à s'accompagner d'une inscription territoriale précise. Le plus souvent, le territoire choisi va prendre, comme périmètre, des limites administratives, c'est-à-dire un territoire donné. Par ailleurs, comme on le verra ci-après en abordant le problème des acteurs, les associations locales sont souvent initiées et animées par des originaires du territoire travaillant ailleurs, quand ils n'ont pas émigré à l'étranger. Ensuite, ces associations vont rechercher le financement des projets qu'elles mettent en œuvre soit auprès de leurs États, soit auprès d'organisations internationales. C'est ainsi que l'on voit apparaître à partir du milieu des années 1990, dans les principales institutions bilatérales ou multilatérales de coopération, un bureau spécialisé dans les liaisons avec les associations locales ou les territoires des pays du Sud, souvent appelé bureau des organisations non gouvernementales (ONG).

Ces associations locales sont parfois suscitées par des ONG créées dans un pays du Nord avec l'objectif précis d'aider tel ou tel territoire du Sud. Dans ce cas, elles vont s'appuyer sur ce partenaire qui de fait prend en charge une partie des besoins d'appui de ces territoires.

On retrouve le même schéma avec les grandes ONG internationales, avec la différence qu'elles s'approprient de fait les projets qu'elles appuient et que l'émergence des associations locales nécessaires n'est pas toujours la règle, bien que certaines de ces ONG en fassent une condition préalable à leur intervention.

L'installation progressive de la décentralisation des services de l'État

La décennie 1980 verra également apparaître un certain nombre de modifications des structures administratives et politiques des États concernés sous deux formes distinctes : la décentralisation et la déconcentration de l'État.

La décentralisation a consisté essentiellement dans le transfert d'un certain nombre de pouvoirs de décision, d'organisation et de financement concernant les activités de l'État dans des niveaux territoriaux divers. Elle se distingue ainsi de la déconcentration qui

a consisté à transférer certains services de l'État dans ces mêmes niveaux sans modifier cependant les systèmes de décision, d'organisation et de financement qui restent de la responsabilité des services centraux de l'État.

Ces transferts se sont traduits par la naissance de « collectivités locales » composées le plus souvent d'élus locaux. Cela a été le cas pour les régions, les départements (ou assimilés) et les communes urbaines et rurales, parfois des communautés de communes. Si ces échelons existent dans tous les pays analysés, leur mode de fonctionnement varie.

Ces collectivités locales ont parfois, surtout dans les pays du Nord, ouvert la possibilité d'une fiscalité régionale, départementale et locale permettant de financer à la fois le fonctionnement de ces collectivités et un certain nombre de services chargés d'activités de gestion des territoires et du financement de certains investissements au niveau de ces territoires.

La décentralisation et la déconcentration ont été et restent très diverses selon les pays. Elles combinent en effet et de manière variable administration territoriale, existence d'élus locaux, fiscalité locale et gestion d'activités et de biens publics. Une des différences les plus importantes pour les territoires que nous avons analysés est la désignation de la représentation populaire qui peut soit être le fait de l'élection, soit le résultat de nominations par les pouvoirs publics.

Dans le cas d'un financement par une fiscalité locale ou régionale, on va trouver aussi des combinaisons très diverses concernant celui du fonctionnement des services publics municipaux ou régionaux, de certains investissements d'intérêt local ou régional, d'appui à certaines activités économiques et sociales.

On a vu que la structuration territoriale, qu'elle soit destinée à la décentralisation ou à la déconcentration des services de l'État, comprend le plus souvent des échelons régionaux, départementaux et communaux. On peut en trouver aussi d'autres, intermédiaires entre le département et la commune. Quel que soit le type d'organisation mis en place (décentralisation ou déconcentration), on va retrouver des systèmes de suivi, de contrôle et d'évaluation. Ces systèmes suivent les mêmes règles que celles qui concernent la dépense publique dans le pays concerné.

Par ailleurs, on note dans tous les pays étudiés une modification parfois très radicale, entre deux périodes consécutives : celle qui s'étend du début de la décentralisation à l'émergence des associations locales de développement et celle qui va naître avec la présence de ces associations.

Pendant la première période, la gouvernance du développement économique des territoires est organisée par une coordination entre les services de l'État, qu'ils soient décentralisés ou déconcentrés, et les acteurs économiques privés.

Dès qu'apparaît dans un territoire une association assimilable à une structure de développement local – même si elle est très spécialisée dans son objet –, on va observer une transformation radicale due à la présence de ce troisième acteur dans l'organisation des activités de développement. Cette modification s'accompagne souvent de l'apparition d'une forme de gestion du développement que l'on a souvent appelée « démocratie participative ».

Mais la différence significative avec les collectivités locales, c'est que les associations de développement local ne sont pas des associations d'élus, même si certains élus peuvent en faire partie. On est donc dans une « configuration sociale » particulière¹⁵ et très novatrice qui ouvre la voie à une réelle innovation organisationnelle, tout en autorisant aussi des « déviances » comme on le décrit plus en détail ci-après.

Un désengagement de l'État dans les pays du Sud

Paradoxalement, décentralisation et désengagement de l'État des activités économiques en milieu rural sont à peu près concomitants. Mais ce « désengagement » concerne les activités de développement et pas les responsabilités de gestion des biens publics, bien que ceux-ci soient parfois élaborés par les populations elles-mêmes¹⁶.

L'idée directrice est une sorte de prise de pouvoir par les associations sur le mode : « Puisqu'il y a tel et tel besoin non satisfait, dont l'État ne s'occupe pas, les privés non plus, c'est donc à nous de le faire. »

15. M. Yacoub, *Le Développement local en Égypte...*, op. cit.

16. Comme c'est le cas des constructions de pistes rurales, d'écoles ou de dispensaires parfois entièrement prises en charge par les associations de développement local.

Mais on se rend compte alors que, pour tout ce qui concerne le développement économique, les associations ne peuvent pas être les seuls acteurs. Il faut aussi que l'État et les acteurs privés prennent leur part de responsabilité.

À partir du milieu des années 1990, on va constater en effet un nouveau changement dans le rôle des États. Beaucoup d'entre eux se sont dégagés au moins en partie des programmes initiés dans les zones difficiles que nous avons appelés ci-dessus « correcteurs ». On va constater aussi, dans les zones rurales de certains pays tout au moins, un sous-équipement important en infrastructure. C'est alors que dans beaucoup de territoires, les acteurs locaux s'organisent pour mettre en œuvre des opérations de rattrapage des équipements de base. Souvent aidés par des ONG étrangères, ils vont construire pistes rurales, écoles, dispensaires, maisons communales.

Cette mobilisation va alors changer sensiblement l'attitude de certains États qui vont se sentir obligés de participer à ces travaux. Les grands organismes internationaux vont eux-mêmes modifier leur stratégie et inclure dans leurs priorités ce rattrapage des équipements. Ce sera notamment le cas de la Banque mondiale avec ses « programmes de développement rural », en réalité surtout des programmes d'équipement.

Dans certains cas, cette dynamique ira plus loin. On peut citer à titre d'exemple les programmes de proximité de développement rural en Algérie et la création d'un ministère du Développement local en Égypte qui témoignent de cette modification dans la stratégie des États. Dans les deux cas, l'État souhaite reprendre l'initiative et mettre en œuvre lui-même des programmes de développement local. On doit citer aussi la création dans certains pays d'« agences de développement », des structures créées et en partie gérées par les États en coordination avec les associations et les acteurs privés.

Un changement progressif dans la distribution des rôles de l'État, des acteurs privés et des associations

S'il existe une littérature importante sur le rôle des associations dans l'émergence du développement territorial, en revanche on trouve moins d'analyses sur la « configuration sociale » que représente la cohabitation des trois acteurs et la combinaison de leurs

activités¹⁷. C'est pourtant l'essentiel de ce que l'on doit retenir de cette nouvelle gouvernance. Nous nous appuyons donc une fois de plus, pour décrire ce mode de gouvernance, sur les zones étudiées en Méditerranée.

Il faut sans doute attacher une importance particulière au rôle du secteur privé. En effet, dans la période qui précède l'arrivée du développement territorial, le secteur privé met en œuvre sa propre logique uniquement dans le cadre des règles du jeu édictées par les pouvoirs publics, puisque c'est la seule contrainte qui lui est imposée.

Or, avec l'arrivée des associations, il faut comprendre comment, dans le processus d'élaboration/mise en œuvre/suivi-évaluation des opérations de développement, chacun des trois acteurs cède petit à petit ce qui, dans sa logique, bloque la mise en œuvre de la logique des autres.

Cela se traduira par exemple, pour les terrains étudiés par Milad Yacoub, par l'observation que la distribution de la mise en œuvre des projets décidés en commun se fait en fonction des compétences et des possibilités de chaque type d'acteur, en « oubliant » le statut, les fonctions et la logique de l'acteur qui va mettre en œuvre.

En fait, à l'observation des faits, on peut avancer qu'il existe pour chacune des logiques une partie non négociable et une partie négociable. Pour l'État, la partie non négociable concerne la fixation des règles du jeu et la création des « biens publics » nécessaires à la mise en œuvre du programme de développement territorial. Pour le privé, cette partie non négociable a trait à l'appropriation de la part du résultat économique de ses activités permettant leur fonctionnement et leur développement dans le cadre de ce qui sera décidé par ce qu'on appellera parfois le « collectif » des trois acteurs. Pour les associations, il faut impérativement que les biens collectifs créés soient effectivement collectifs.

Une dernière remarque doit être faite à propos de la gestion des activités multisectorielles qui va s'avérer souvent assez délicate. Cela relève en effet d'une forme de planification, produit des négociations entre les acteurs bien mises à jour par les économistes

17. M. Yacoub, *Le Développement local en Égypte...*, op. cit.

institutionnalistes¹⁸. On aura avec le « panier de biens », déjà analysé, un exemple particulier de système d'activités multisectorielles dont la gouvernance sera évoquée ci-après. De fait, c'est sans doute le caractère multisectoriel des activités qui représente une des qualifications indispensables à l'émergence du développement local dans les années où il a été initié et du développement territorial aujourd'hui.

Les formes concrètes de la genèse de cette gouvernance

Les réponses à certaines des questions qui viennent d'être soulevées se trouvent dans l'analyse de la genèse de cette nouvelle gouvernance. Celle-ci peut s'appréhender en ayant à l'esprit deux questions essentielles : comment et à partir de quand et de quoi la gouvernance du développement d'un territoire prend-elle une forme nouvelle ? Cette forme peut-elle être considérée comme nouvelle du seul fait que le milieu associatif y joue un rôle important ?

On a identifié, dans les territoires que nous avons étudiés, plusieurs genèses de la gouvernance de ces territoires qui aboutissent toutes à un processus de développement territorial :

- les acteurs du territoire perçoivent la nécessité de s'organiser pour résoudre un problème social (construction d'une piste pour désenclaver, construction d'équipements socioculturels, etc.);
- les pouvoirs publics, par voie législative ou réglementaire, construisent un système d'élaboration de projets locaux qui organise les propositions « remontantes » des acteurs locaux de chaque territoire candidat. C'est le cas des PPDR en Algérie, du programme Proder en Espagne, du programme Leader dans les pays de l'Union européenne;
- on crée une structure territoriale qui sera chargée de mettre en place ce système (les agences de développement en Grèce). Un système collectif fort existe déjà, d'origine clanique ou religieuse, et il est utilisé pour construire un programme de développement territorial. C'est le cas au Liban ;

- le changement dans la législation des associations donne un cadre aux acteurs locaux pour agir, comme c'est le cas au Maroc ;

- une proposition de projet local concernant le territoire est formulée par le secteur public national ou international ou celui des ONG internationales, à condition qu'une association soit mise en place pour prendre en charge le projet (on construit une laiterie sous condition que se constitue d'abord une association des producteurs de lait) ;

- un homme ou un groupe d'hommes « providentiels », originaires ou pas du territoire concerné, militants d'une idée (association de développement durable de Médénine) vont mobiliser la population pour développer leur territoire ;

- on peut rencontrer aussi une genèse exogène, quand l'initiative vient d'une ONG nationale ou étrangère souhaitant prendre en charge un territoire d'un pays du Sud, sans qu'il y ait eu au départ émergence spontanée d'une association locale. Cette configuration était assez fréquente au moment où sont apparus les premiers processus de développement local dans les pays du Sud mais, rapidement, les choses se sont inversées : on attend que l'association locale élabore un projet ou un programme pour envisager de l'appuyer.

LA DYNAMIQUE DE CETTE GOUVERNANCE

Après avoir identifié comment on en arrive à une gouvernance du développement territorial tel que nous l'avons défini, il est désormais possible de décrire le contenu concret de cette gouvernance.

Nous n'avons évidemment pas la prétention de l'exhaustivité. Il s'agit ici de rassembler ce que nous savons de ce contenu, en nous appuyant essentiellement sur les analyses des 16 territoires effectuées récemment, sur les comparaisons que nous avons pu en faire et sur ce qui s'est passé dans d'autres zones que nous avons étudiées par ailleurs.

Dans les lignes qui suivent, on prend acte que, dans beaucoup de territoires observés, les trois groupes d'acteurs sont devenus, de fait, des ensembles qui se sont constitués en « collectifs », sur la

18. J.-P. Gilly, P. Leroux et F. Wallet, « Gouvernance et proximité », in B. Pecqueur et J. B. Zimmerman (dir.), *L'Économie de proximité...*, op. cit., p. 187-206.

base de leur statut. Cela s'est fait assez souvent à partir d'un travail d'élaboration de la stratégie de développement du territoire, qui va mobiliser ensemble les trois groupes d'acteurs. Cet exercice débute par une analyse prospective du territoire qui va se prolonger par la construction d'un programme de développement territorial.

Une prospective

La mise en place de la dynamique de la gouvernance du développement du territoire va souvent passer par un exercice de prospective. Il s'agit de faire prendre conscience à tous les acteurs locaux, quel que soit leur statut, de l'avenir de leur territoire et des modifications que l'on peut y apporter par un processus de développement particulier.

Le plus souvent, dans ce que nous avons observé, c'est l'association de développement local qui sera l'animatrice du futur développement territorial. Elle va inaugurer ses activités en organisant une réflexion collective entre les trois groupes d'acteurs sur l'avenir du territoire.

On dispose actuellement de méthodes de prospective qui s'adaptent facilement à des territoires, sachant qu'il existe maintenant, dans beaucoup de pays, des spécialistes de ce genre d'exercice. Tout ceci permet de travailler de façon plus précise qu'auparavant. Il faut souligner aussi que l'exercice de prospective peut prendre plusieurs formes : celle qui consiste à dire « si on ne fait rien, voilà où en sera le territoire, dans cinq, dix ou vingt ans... » est relativement facile à mettre en œuvre. Surtout, elle s'avère très illustrative et pertinente pour les trois groupes d'acteurs qui y participent activement. On a un bel exemple de ce travail de prospective avec le territoire de Leader Cathares en France dans le début des années 1990¹⁹.

Depuis Leader I, d'autres méthodes de prospective du développement au niveau d'un territoire ont été élaborées et mises en œuvre.

19. L'association qui avait pris en charge le développement de ce territoire de 5 000 habitants, situé dans le département de l'Aude en France, a organisé une assemblée de territoire pendant deux journées consécutives. Cette réunion a permis de jeter les bases de la stratégie de développement du territoire et notamment de mobiliser la population pour qu'il puisse devenir une terre d'accueil pour jeunes actifs venant d'autres régions. La mise en œuvre des décisions de cette assemblée a été largement diffusée dans les Gal européens dont certains s'en sont inspirés.

Elles ont été soutenues par l'observatoire européen Leader créé par l'Union européenne pour appuyer les groupes d'action locale des programmes Leader successivement mis en œuvre.

La réflexion prospective est l'occasion de mettre au travail les trois « collectifs » qui regroupent les acteurs locaux selon leur statut. C'est souvent à l'occasion du premier exercice, appelé parfois « la situation sans projet » ou la recherche de la « situation de référence²⁰ » que le travail en « collectifs » va se structurer. Il est en effet important d'aboutir, dans cette première phase de l'élaboration du programme de développement, à un consensus entre les trois groupes d'acteurs concernés.

Méthodes d'appui à la mise en œuvre des projets de territoire

Une fois effectuée cette analyse prospective, les trois collectifs d'acteurs du territoire (public, privé, associatif) s'organisent en général pour décliner les différentes opérations qui doivent être mises en œuvre pour élaborer et réaliser les différentes opérations nécessaires. Dans la plupart des territoires analysés, on va trouver des instances distinctes pour les quatre groupes d'opérations qui jalonnent l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de développement local, à savoir :

- le diagnostic et la définition de la stratégie de développement du territoire qui consiste à se donner des objectifs à moyen et à long terme ;
- l'élaboration des objectifs opérationnels et l'identification des opérations et des actions ;
- la mise en œuvre des opérations et des actions ;
- le suivi et l'évaluation.

Ces instances sont formées de combinaisons diverses des trois groupes d'acteurs (privé, public, associatif).

20. M. Garrabé, *Ingénierie de l'évaluation économique*, Ellipses, 1994.

Du point de vue méthodologique, l'Union européenne a maintenant habitué l'ensemble des opérateurs travaillant avec elle à un panel de méthodes communément dénommées « cadre logique²¹ ».

Les nouveaux acteurs issus de cette gouvernance

Dans les territoires analysés, la durée de chaque programme global de développement territorial est en moyenne de cinq ans.

On a observé que la « programmation des actions » réclamait la réunion d'un « comité de programmation » au minimum deux fois par an. Comme on le verra, la composition de ce comité est extrêmement variable selon les pays et les territoires. Celui-ci va déléguer la mise en œuvre des opérations et des actions à un responsable du territoire. Pour les Gal, ce sera le directeur du Gal, pour les associations de développement local ce sera le directeur de l'association ou le président.

Mais la méthode d'élaboration du programme, avec les combinaisons entre les acteurs qu'elle suppose, va faire apparaître de nouveaux acteurs dans le dispositif. Ceux-ci se situent principalement au niveau de chacun des projets ou plus précisément de chaque opération :

- le « porteur de projet » représente l'opérateur de l'opération à mettre en œuvre. Il en est donc le responsable opérationnel à la fois sur le plan technique et financier ;
- on peut aussi trouver, avec à peu près le même rôle, le promoteur ou encore le facilitateur du projet ;
- on va également trouver, parmi les nouveaux acteurs, le bailleur de fonds, et, plus tard, l'évaluateur.

Toutes les configurations sont alors possibles : le porteur de projet peut être privé, public ou associatif, tout comme le programmeur facilitateur ; le financeur peut être public, privé (banques), national, local ou international... Cette grande diversité a le plus

souvent réclamé des structures relativement complexes que nous décrivons ci-après.

Il faut aussi souligner que cela bouleverse complètement les rôles traditionnels des acteurs parce que, ce qui va rester, c'est une logique de base différente pour chaque secteur, privé, public, associatif, et la nécessité de négocier des formes de mise en œuvre et de coopération entre les acteurs qui respectent les différentes logiques.

LES DIFFÉRENTS STADES D'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Avec les 16 territoires étudiés – mais en y ajoutant d'autres dont l'analyse a été réalisée par ailleurs –, on peut avancer que l'on trouve finalement quatre stades d'évolution de la gouvernance territoriale.

À un premier stade, la gouvernance peut être qualifiée « d'achevée », c'est-à-dire que les trois acteurs concernés (public, privé et associatif) gèrent ensemble les processus de développement.

Dans ces territoires règne effectivement une excellente coordination entre les trois groupes d'acteurs : on l'a observé dans les territoires du Diois en France, d'El Ezab en Égypte, de Béni Khedache en Tunisie, d'Imlil au Maroc, de Campina Sud en Espagne, de Mouzaki en Grèce.

À un deuxième stade, on observe une gouvernance « inachevée » : les trois acteurs sont bien présents, mais leur mode de coordination ne fonctionne pas encore totalement pour différentes raisons. C'est le cas par exemple d'Ighil Ali et de Hadj Mecheri en Algérie, territoires dont le mouvement associatif a besoin de se développer ; de la vallée du Jourdain dont le fonctionnement est en partie bloqué par le contexte politique et de Maestrat en Espagne.

À un troisième stade, on observe des territoires dans lesquels la gouvernance peut être qualifiée de « déviante » :

- dans le territoire de Dürres en Albanie, cette « déviance » a consisté, pour le secteur privé, à gérer seul l'aménagement projeté, l'État lui-même étant très peu présent dans ce genre d'opération. Le secteur public n'intervenant pas, les nouvelles activités ne peuvent pas bénéficier des biens publics nécessaires à leur mise en œuvre normale. L'absence d'infrastructures par

21. Commission des Communautés européennes, *Gestion du cycle de projet. Approche intégrée et cadre logique*, DG VIII Aide au développement, Unité d'évaluation, 1993. Pour ce qui est de l'application de ces méthodes au développement territorial, on se référera à deux documents : le programme d'activités du réseau Remadel et un document plus récent du Rafac, Pacte Territoires. Voir Remadel, *Programme d'activités 2008-2012*, Rabat, Remadel, 2008 ; Rafac, Pacte Territoires, *La Composante Développement territorial dans le programme ENPARD*, note de travail à l'attention de la Commission européenne (DG Agri), 2012.

exemple va aboutir à des effets sur l'environnement graves pour le processus de développement (absence d'assainissement). On note aussi que le prix du foncier semble évoluer de façon inversement proportionnelle à l'importance de l'aménagement réalisé par le secteur privé²².

– dans le deuxième territoire, la « nouvelle terre » de Tiba en Égypte, cette déviance a consisté à consolider et à même accentuer la différenciation sociale entre les producteurs agricoles. Cette évolution empêche, de fait, que les activités nouvelles, censées apporter un développement collectif dans ces zones, le soient. Le territoire concerné ne progresse pas comme il le devrait et on peut craindre alors un blocage des effets d'entraînement des nouvelles activités agricoles mises en œuvre par une partie des agriculteurs²³.

– dans le troisième cas, celui du territoire de Baalbek-Hermel au Liban, un territoire a été correctement identifié et des activités nouvelles valorisent les ressources spécifiques de ce territoire. Mais la gouvernance est entièrement entre les mains des structures claniques et religieuses qui décident de ce que doivent faire les acteurs privés et ne peuvent pas s'appuyer sur des acteurs publics dépourvus de moyens, tout au moins pour ce territoire.

– la quatrième forme de déviance est encore tout à fait différente. Il s'agit des PPDR algériens. L'intervention de l'État y est importante mais le système adopté (petits projets et donc petits territoires) rend difficiles l'organisation et la mise en œuvre d'activités nouvelles résolument basées sur les ressources spécifiques de ces territoires. Ce type d'opération est très ponctuel même s'il concerne un grand nombre de PPDR, et l'on perçoit toute la difficulté à en faire un véritable projet de territoire, puisque celui-ci ne s'est pas encore structuré comme territoire.

Ces exemples, loin d'être isolés, parlent d'eux-mêmes. Il existe cependant assez de réussites – ou de processus suffisamment enclenchés – pour que l'on ait maintenant la preuve que le développement

territorial, compte tenu du mode de gouvernance qu'il entraîne, rend obligatoire :

- un diagnostic réalisé en commun par l'ensemble des acteurs ;
- une analyse prospective commune ;
- une programmation commune ;
- une répartition concertée des tâches de mise en œuvre.

Enfin, on a observé un quatrième stade de gouvernance qui gère un processus de développement territorial « achevé » plus complexe, celui où les activités constituent un « panier de biens ». En dehors des territoires décrits au chapitre V, ce sont par exemple ceux de Béni Khedache en Tunisie et, en France, le pays du Haut Languedoc et Vignobles, dont la gouvernance est succinctement décrite à la fin de ce chapitre.

Dans le cas du panier de biens, la gouvernance du développement territorial prend en compte toutes les formes de coordination entre acteurs privés et publics, et associatifs. Cela débouche sur une gouvernance territoriale commune que l'on peut retracer dans le schéma suivant :

Gouvernance du développement territorial, panier et rente

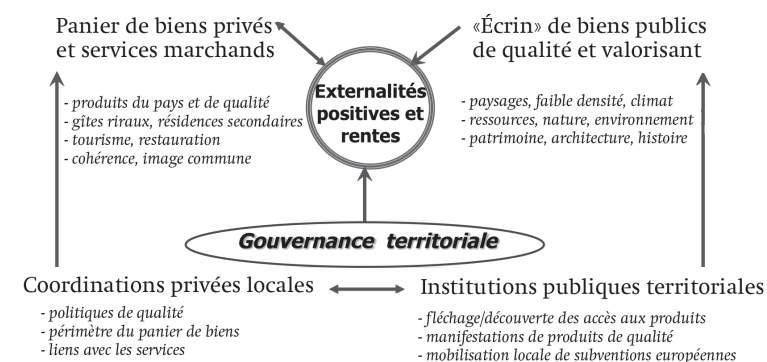


Schéma de Amédée Mollard et Bernard Pecqueur, d'après une idée développée par ces auteurs dans A. Mollard et B. Pecqueur, « De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services, histoire succincte d'une recherche », art. cit.

22. A. Civici et F. Guri, « La territorialisation du développement rural en Albanie », art. cit.

23. T. Abdelhakim, « La zone de Tiba... », art. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

LES STRUCTURES ET LES FORMES JURIDIQUES D'ORGANISATION DE LA GOUVERNANCE DU TERRITOIRE

On ne s'étonnera pas que la très grande variété des combinaisons entre les groupes d'acteurs ait également abouti à des structures assez différentes les unes des autres. Ceci étant, elles expriment aussi une sorte de convergence organisationnelle comportant des invariants et des différences. Ces combinaisons vont aboutir le plus souvent à la création de structures avec au moins :

- une structure de programmation et de budgétisation qui comprendra tous les acteurs locaux, régionaux, et éventuellement nationaux, susceptibles de prendre des décisions sur l'élaboration et la mise en œuvre du programme de développement territorial ;
- une structure de coordination des actions au niveau du territoire qui comporte souvent deux échelons :
 - celui des représentants de l'ensemble des acteurs du territoire. À Béni Khedache, cette structure s'appelle le « comité local d'animation et de réalisation » (Clar) ; dans les territoires Leader c'est le « comité de programmation » du Gal ou, pour la Grèce, le « comité de programmation » de l'agence de développement,
 - celui des représentants de chacune des opérations importantes en cours dans le territoire. À Béni Khedache existait une structure de coordination pour la maison de l'artisanat, une autre pour les maisons d'hôtes, etc. ;
- le plus souvent une structure indépendante qui assurera la gestion financière du programme ;
- éventuellement une structure de suivi-évaluation qui peut prendre des formes diverses et être composée de façons très variées selon les territoires.

Les formes juridiques choisies par les acteurs pour mettre en œuvre la gouvernance du territoire peuvent être aussi très diverses. Certains Gal ont de fait des formes publiques ; en Grèce les « agences de développement » ont également un statut public. En Tunisie, tout comme en Égypte, la structure qui fonctionne est informelle et sans base juridique. Dans d'autres cas, il n'y a pas de structure du tout et parfois cela fonctionne quand même sur la base de structures sociales locales comme au Liban. Existe aussi le cas où il n'y a pas de structure

de concertation, ce qui crée des problèmes majeurs dans la construction du processus de développement, en Albanie par exemple.

Nous proposons ci-dessous, à titre d'exemple, deux des formes les plus achevées que nous avons analysées, l'une que nous avons souvent évoquée, au Sud – « jessour et ksour de Béni Khedache » en Tunisie du Sud – et l'autre au Nord – « pays du Haut Languedoc et Languedoc et Vignobles »²⁴.

La gouvernance actuelle dans le territoire de Béni Khedache (Tunisie)

« L'association locale qui est à l'origine du projet (l'association pour le développement durable de Médénine) a fait approuver par le gouvernorat un système de décision et d'action qui comporte quatre instances.

Le *comité local d'animation et de réalisation* (Clar) est une instance de concertation, d'information, et d'animation de la mise en œuvre, principalement chargée de la coordination des actions. Elle fonctionne pour le moment essentiellement en assemblée générale, laquelle comprend tous les acteurs – publics, privés et associatifs – de la zone. Le Clar est ouvert à toutes les personnes invitées par son président – lui-même « délégué », soit responsable administratif de la « délégation » (sous-préfecture) ; il est animé par le chef du Clar nommé par le gouverneur.

C'est une assemblée indispensable pour l'expression des personnes concernées. En ce sens elle est l'outil du *bottom-up* spontané de la population. Elle sert aussi à une « évaluation élémentaire » permanente de l'action du projet et constitue une force de proposition, elle aussi élémentaire, permettant de faire remonter les besoins et d'identifier les actions souhaitées par la population.

Le *comité technique du projet* est composé des quatre institutions à l'origine du projet et des acteurs techniques nécessaires en fonction des problèmes à traiter. Il prépare la programmation des opérations et les budgétise.

Le *comité de pilotage*, présidé par le gouverneur de Médénine, comprend les représentants de l'ensemble des services techniques concernés par les programmes et projets mis en œuvre dans la zone, les associations et les acteurs privés concernés. Il décide des programmes et des budgets sur proposition du Clar et du comité technique.

24. Le territoire de Béni Khedache a mis en place, dès le début des années 2000, une coopération de territoire à territoire avec le pays du Haut Languedoc, d'abord dans le cadre du programme Leader, puis en tant que « pays » dans le cadre de la Coopération décentralisée entre le Département de l'Hérault (France) et le Gouvernorat de Médénine (Tunisie).

Les *porteurs de projet* (publics associatifs et privés) sont appelés à constituer l'échelon opérationnel du projet. Ils initient, programment, mettent en œuvre et évaluent chacune des opérations et actions du projet. Leur rôle est encore limité mais ils sont appelés à être de plus en plus présents dans le dispositif.

La mise en œuvre des opérations est assurée selon les cas : par les services techniques de l'État, par les associations locales concernées ou par les acteurs privés porteurs des projets.

Il est assez significatif de constater que, pour chacune des opérations, les activités à réaliser (élaboration, ingénierie, programmation-recherche de financement-maîtrise d'œuvre-maîtrise d'ouvrage...) vont être prises en charge par l'un ou l'autre des types d'acteurs locaux selon l'opération. Il en est ainsi pour les six grands programmes actuels (maison de l'artisanat, maisons d'hôte, l'aménagement et la mise en valeur de la palmeraie de Ksar Khallouf, le projet « Couleurs de fleurs en Méditerranée »²⁵, les programmes d'infrastructures (eau, assainissement, routes, ponts, etc.), la signalisation et le traçage des sentiers de randonnée.

Pour chaque opération, il y a une répartition différente entre les acteurs chargés des différentes phases de son exécution et un financement spécifique. »

Note technique de Dababi Sadock, 2009.

La gouvernance du Pays Haut Languedoc et Vignobles (France)

« Agence de développement territorial sur un espace de l'Ouest héraultais représentant près du tiers de la superficie du département de l'Hérault pour 5 % de la population départementale, le *Pays Haut Languedoc et Vignobles* est organisé sous forme d'un syndicat mixte ouvert réunissant les membres statutaires suivants : 11 communautés de communes (pour le compte de 89 communes) et le département de l'Hérault. L'instance décisionnelle est le comité syndical, composé de 37 élus, locaux et départementaux, représentant les membres statutaires. La mission centrale du Pays est de définir une stratégie de développement, à l'échelle du territoire de projet et d'assurer, dans le cadre d'un partenariat d'opérations avec les communautés de communes, la mise en œuvre de cette stratégie. L'outil majeur est le contrat de Pays, qui décline, en avenants annuels avec le département, la mise en œuvre de cette stratégie territoriale dans les sept domaines suivants : économie, tourisme, habitat, services, environnement, patrimoine

et culture. D'autres outils financiers sont mobilisés : contrat État/Région sur les services, programme européen Leader, programmes et procédures nationaux et régionaux...

Structuré en association, le *conseil de développement* représente la société civile locale : 70 membres se répartissent en quatre collèges (élus, milieu associatif, responsables socio-économiques, habitants). C'est un organe de réflexion sur la politique de développement territorial, qui favorise l'appropriation locale du projet de territoire, émet des avis sur le contenu des contrats proposés par le Pays, accompagne les projets impulsés par le Pays et participe à l'évaluation des programmes et opérations. Il a, par ailleurs, pour mission d'assurer le respect de la charte de développement, document élaboré conjointement à la création du Pays et qui fixe les enjeux et objectifs du Pays à moyen terme. Enfin, le conseil de développement peut impulser et animer des démarches participatives sur des thèmes collatéraux à l'action du Pays (par exemple covoiturage en zone rurale).

La gouvernance se décline dans le fonctionnement du syndicat mixte. Chacun des sept domaines d'intervention s'appuie sur une commission composée de cinq élus, membres du comité syndical, de cinq élus désignés par les communautés de communes et de cinq membres du conseil de développement, désignés par l'association elle-même.

Ainsi, chaque commission, qui est force de proposition auprès du comité syndical, pour chaque opération portée par le syndicat, intègre les avis, remarques et propositions du conseil de développement.

Chacune des opérations à inscrire au projet de contrat de Pays, portée par des maîtres d'ouvrage divers (associations, communes et leurs groupements, groupements professionnels, privés), fait l'objet d'une présentation préalable au conseil de développement, son avis étant obligatoire dans la procédure.

Ces différents dispositifs garantissent objectivement une pratique satisfaisante de la gouvernance au niveau territorial. »

Note technique de Jean Bassède, 2012.

Enfin, avec l'« analyse des processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens », nous avons tenté, pour chacun des 16 territoires étudiés, une représentation graphique de l'articulation entre la gouvernance du territoire à partir notamment du mode d'implication de chacun des trois acteurs, et des formes d'activités basées sur la valorisation locale des ressources spécifiques du territoire²⁶.

25. Inclus dans le projet de coopération entre les deux territoires.

26. Ce travail est consultable dans sa version papier ou en ligne. Voir Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux...*, op. cit. et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux... », art. cit.

TROISIÈME PARTIE

LE DÉVELOPPEMENT
TERRITORIAL :

VERS UN NOUVEAU MODÈLE
DE DÉVELOPPEMENT ?

Au long des chapitres précédents, nous avons tenté de montrer qu'un changement de regard sur les potentiels d'un lieu pouvait faire surgir des ressources inattendues et donc des opportunités inédites d'amélioration de la vie des populations concernées, notamment en milieu rural. Pour cela, il a fallu admettre l'existence du territoire, qui ne peut pas être seulement défini comme un espace topographique déterminé, contenant des populations et géré par des acteurs locaux. Le territoire est, à la fois, une catégorie d'analyse des phénomènes de construction sociale d'un projet de développement dans un contexte donné et une réalité « construite » par les acteurs locaux. En cela, il remet en perspective l'analyse du développement économique global, comme étant celui de nations engagées dans une compétition planétaire, dans laquelle celles-ci évaluent leurs avantages comparatifs. On doit donc comprendre que le dépassement de la comparaison, pour ceux qui ne peuvent suivre la tyrannie de la concurrence, passe par la différenciation ou plus précisément par la « spécification ». L'émergence de cette spécificité des productions exige une gouvernance nouvelle qui prend en compte la participation de tous les acteurs à la gouvernance du territoire.

Au terme de ce parcours, on peut alors s'interroger sur la possibilité de généraliser ce qui a pu apparaître parfois comme des processus circonstanciels. En d'autres termes, peut-on dégager de tout cela un nouveau modèle de développement territorial, et si oui sous quelles contraintes et avec quelles limites ? Les deux derniers chapitres examinent cette possibilité et quelques questions qui s'y rapportent.

Ainsi le développement retrouve le chemin du territoire qu'il avait abandonné avec l'émergence de la mondialisation. C'est ce que nous avons observé. Peut-on en faire un « modèle » et quelle est alors sa signification en tant que modèle ?

VII. UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT ?

Ce chapitre va d'abord tenter de préciser ce que l'on entend par mode et modèle de développement et examiner en quoi et pourquoi le développement territorial peut être considéré comme un nouveau modèle de développement. Cela permettra alors de préciser les caractéristiques du modèle de développement territorial. On pourra alors inventorier les effets concrets du modèle sur les territoires dans lesquels il est mis en œuvre et indiquer quelles sont les conditions de viabilité de ce nouveau modèle. On terminera en indiquant quelle est la spécificité du modèle de développement territorial qui apparaît lorsqu'on fait son évaluation économique.

MODE ET MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

Comme on va le voir, il est indispensable de bien distinguer d'abord mode et modèle de développement. Cela permettra alors de montrer en quoi le développement territorial est un modèle de développement.

Le mode de développement

Il s'agit là d'un concept générique qui exprime les composantes d'un processus de développement en indiquant les facteurs de production, la main-d'œuvre, la production, les revenus et leur reproduction, c'est-à-dire leur pérennité dans les futurs cycles de production. Ce concept peut s'appliquer à plusieurs réalités : unité de production familiale, entreprise, filière de production, territoire, pays, continent... Le mode de développement indique en effet que ce qui est commun à toutes les réalités énoncées, c'est qu'elles se développent. Le concept de développement renvoie donc à un ou plusieurs processus qui vont avoir des contenus différents selon la réalité à laquelle ils s'appliquent. C'est ainsi que le développement

d'une unité de production va faire référence à une augmentation, ou encore un élargissement, de l'ensemble de ses composantes que sont, schématiquement parlant, la production et les facteurs de production.

Pour la réalité qui nous concerne, à savoir le territoire, on va ainsi parler de mode de développement. Mais le territoire n'est pas lui-même une unité de production, mais un espace qui abrite des unités de production. Parler de mode de développement d'un territoire, c'est donc parler d'un ou de plusieurs processus qui se mettent en œuvre dans les unités de production du territoire, que l'on sait le plus souvent composés de secteurs productifs, de forme sociale et donc de fonctionnement différents, et dont l'articulation permet alors de parler de développement de ce territoire.

Pour reprendre ce qui est indiqué dans le chapitre II, on va d'abord constater que chaque forme sociale de production a son « mode de développement ». Mais celui-ci est entendu dans ce cas au sens large.

Le concept qui est le plus explicatif dans ce cas-là est celui de « dynamique » qu'il faut dans ce cas définir comme « ce qui considère les choses dans leur mouvement¹ ». Ce concept de dynamique va nous aider à mieux cerner ce qu'est le développement d'une entité de production, quelles que soient sa taille et sa forme sociale de production, et donc ce qu'est un mode de développement.

C'est ainsi aussi que l'on peut avancer que la dynamique d'un processus de production peut connaître quatre formes – régression, stagnation, croissance et développement – quelle que soit la forme sociale de production concernée.

C'est donc sans doute un raccourci que de parler globalement de mode de développement, sauf si l'on admet que le processus observé peut prendre les différentes formes ci-dessus, dont seule la quatrième signifie qu'il y a effectivement développement du processus de production.

On va pouvoir alors indiquer par exemple que le mode de développement de telle catégorie d'unités de production connaît une dynamique de régression, alors qu'une autre catégorie est dans une

dynamique de stagnation et qu'une autre encore est dans une dynamique de développement...

L'hypothèse implicite que l'on peut avancer, après beaucoup d'autres, postule que c'est le mode de développement qui provoque des processus d'extension, de progression, d'élargissement, pour reprendre les termes utilisés par les différents courants de pensée économique (physiocrates, classiques, marxistes et néo-classiques...), mais que c'est aussi le mode de développement qui provoque les deux autres dynamiques (stagnation et régression). L'idée sous-jacente à cette hypothèse est que chaque unité de production peut, abstraitement, combiner ses facteurs de production de manière à provoquer son développement. Mais on sait aussi que cette combinaison doit être adaptée à l'environnement physique (agro-écologique quand il s'agit de l'agriculture) et économique de l'unité de production. Cela veut dire qu'il n'y a pas de bons et de mauvais modes de développement, mais qu'on est en présence de modes de développement qui sont – ou ne sont pas – adaptés à leur environnement.

L'analyse en matière de zones favorables, difficiles ou intermédiaires illustre de façon claire ces hypothèses. Dans les zones difficiles, ce n'est pas le mode de développement en lui-même qui n'est pas pertinent, c'est son adaptation à l'environnement. Dans ce dernier cas, on va donc être contraint, pour asseoir la durabilité économique de cette unité de production, d'imaginer un autre mode de développement c'est-à-dire une autre combinaison d'autres facteurs de production qui permettront alors aux unités de production de ce territoire de produire un surplus économique permettant d'élargir le processus de production et donc de se développer. Différemment, on sait qu'elle sera au mieux dans un processus de stagnation et au pire dans un processus de régression et donc à terme de disparition.

Les processus de développement territorial, tels que nous les avons observés, répondent bien à la nécessité pour les unités de production de certains territoires de mettre en œuvre cette nouvelle combinaison des facteurs de production.

L'énoncé des caractéristiques du développement territorial, tel que nous l'avons observé, nous a ainsi montré que le développement territorial était un mode de développement particulier qui

1. Dictionnaire Le Robert.

vient donc s'inscrire parmi les autres comme le dualisme, le développement par effets multiplicateurs, les « industries industrialisantes² », la substitution des importations, etc. Le développement territorial s'appuie comme les autres sur des ressorts particuliers qui font l'unité de ses stratégies.

En effet, avec la mondialisation, on a assisté à une simplification du fonctionnement des principaux modes de développement que nous avons exposée en avançant l'hypothèse du « modèle dominant ». Ce dernier en effet fixe les règles de fonctionnement des entreprises qui veulent entrer dans le jeu de la mondialisation à la fois en termes de formes de production et de niveau social des besoins des acteurs qui président à leur fonctionnement.

Mais le développement territorial n'est pas pour autant une alternative au modèle dominant. Il n'a pas cette prétention. Il est décrit ici, tel que nous l'avons observé, comme une combinaison nouvelle des facteurs de production existants et surtout comme l'émergence de nouvelles ressources à valoriser qu'il faut mettre en œuvre avec une gouvernance particulière des territoires dans lesquels elles émergent.

La question se pose alors de savoir s'il y a, dans ce que nous avons observé comme processus de développement territorial, de quoi en faire un modèle de développement nouveau, qui pourrait représenter pour certains territoires une possibilité nouvelle de développement.

La première étape pour répondre à cette question consiste, comme souvent, à avancer une autre interrogation : pourquoi ferait-on du mode de développement des territoires appelé développement territorial un modèle de développement ?

En accord avec beaucoup des questions qui se posent à propos des territoires pratiquant des processus de type développement territorial, nous voudrions tenter dans les lignes qui suivent de répondre à cette interrogation.

Le modèle de développement

Il va, quant à lui, exprimer « quelque chose de plus ». Dans l'analyse qui nous occupe, il ne faut pas l'entendre dans une perspective normative. On ne va pas dire « si vous voulez vous développer, voilà ce qu'il faut faire, voilà le modèle à suivre ».

En revanche, raisonner en termes de modèle de développement renvoie à l'idée d'une similitude telle entre les processus mis en œuvre par certaines unités de production que l'on peut indiquer, *a posteriori*, que les unités ou les territoires concernés ont le même « mode de développement ». De ce fait, on peut l'appeler « modèle ». On ne va pas employer ce terme pour signifier qu'il faut mettre en œuvre les mêmes composantes, mais d'abord parce que l'on constate qu'il existe, dans les unités ou les territoires concernés, les mêmes processus de production-revenus-dépenses. On constate également que ces processus provoquent de fait des processus de développement.

On doit donc ajouter pour compléter ces précisions conceptuelles et terminologiques que, s'il y a un modèle au sens normatif, il ne réside pas dans les composantes du mode de développement initié, mais dans ce que l'on pourrait appeler la « stratégie générale de développement d'un territoire ». Nous avons montré en effet aux chapitres IV et V que ce qui fait la nouveauté du développement territorial, c'est le fait que l'on ne va pas chercher, dans un territoire donné, pour un produit donné, à se conformer au modèle dominant de production de ce produit, mais que l'on va au contraire chercher, parmi les ressources locales encore non « révélées », celles qui vont pouvoir donner naissance à un ou des produits ou des services spécifiques à ce territoire-là.

La question de savoir comment le mode peut se transformer en modèle reste cependant entière.

On peut justifier de faire du mode de développement appelé développement territorial un modèle de développement si, en tant que mode de développement, il peut permettre aux territoires concernés de répondre à un certain nombre de questions fondamentales. Par extrapolation, il n'est pas insensé de se dire qu'il pourrait permettre de répondre à ces mêmes questions dans les territoires analogues qui voudraient l'adopter comme mode de développement et donc le prendre pour modèle.

2. G. Destanne de Bernis, *Les Besoins de base en Afrique*, Rapport de synthèse BIT, 1987.

On a déjà signalé – ce qui est pour nous une conviction assortie de preuves – que le développement territorial n'est envisageable que dans ce que nous avons appelé les zones difficiles et les zones intermédiaires (voir chapitre III). On peut avancer en effet que les zones favorables, dont les productions sont parfaitement intégrées au marché mondial qu'elles ont adopté comme modèle dominant, n'ont rien à faire du développement territorial.

Ceci n'empêche d'ailleurs pas certains acteurs locaux de ces zones de développer, à titre personnel, des productions locales qui proviennent de ressources locales spécifiques et constituent alors un secteur d'activité supplémentaire de l'exploitation agricole, à côté de leurs productions « génériques ». Pour réussir dans cette voie, les acteurs locaux concernés doivent adopter, pour ces nouvelles productions locales, les règles et les normes que nous avons énoncées concernant la valorisation locale des ressources spécifiques (voir chapitres IV et V). On a des exemples de ce type d'initiatives, en France avec les maisons d'hôte « de luxe » aménagées par certains agriculteurs céréaliers du Bassin parisien et, en Italie, avec celles qu'ont construites les grands oléiculteurs de la région italienne des Pouilles.

Le développement territorial comme nouveau modèle de développement

On a signalé que les zones difficiles – toujours – et les zones intermédiaires – parfois – ne sont pas dans une dynamique de développement au sens des critères habituels utilisés pour évaluer les processus économiques. Comme nous l'avons déjà signalé en effet, nous considérons que l'on est en présence d'un processus de développement lorsque la combinaison des facteurs de production dans un territoire donné :

- améliore les revenus ;
- permet une meilleure satisfaction des besoins ;
- s'auto-entretient ;
- peut créer de l'emploi ;
- crée assez de valeur économique pour que des investissements soient possibles qui permettront d'élargir le système de production concerné.

Or ces zones-là ne sont pas dans ce cas de figure. Elles sont donc, avant qu'elles ne mettent en place une nouvelle dynamique

d'activités, au mieux, dans une dynamique de stagnation³ et au pire dans une dynamique de régression.

Nous avons montré que, pour obtenir les effets de développement énoncés ci-dessus, il faut adopter, pour les productions génériques, les règles du modèle dominant que nous avons appelé « conditions générales de production », ce que ne peuvent pas faire les zones difficiles et intermédiaires pour les productions génériques.

La question fondamentale que nous devons donc nous poser désormais est la suivante : dans un territoire donné, à partir de quoi et de quand le processus de développement territorial initié va-t-il inverser la tendance à la stagnation et à la régression, pour pouvoir mettre le territoire dans une dynamique de développement, telle qu'elle est définie ci-dessus ?

La question des effets de développement du modèle développement territorial est donc capitale pour le mode de développement de ces zones. Il faut savoir en effet si la mise en œuvre de ce modèle est ou n'est pas capable de modifier la dynamique de stagnation ou de régression observée au départ dans les zones qui l'adoptent, autrement que par un rattrapage – que l'on sait impossible – du modèle dominant.

Mais, avant d'aborder les effets de développement de ce nouveau modèle, il est indispensable de synthétiser ses caractéristiques principales. On pourra alors tenter une approche des effets de développement que produit le nouveau modèle, ainsi que les conditions de sa mise en œuvre.

LES CARACTÉRISTIQUES INTRINSÈQUES DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Le mode de développement territorial se repère par un certain nombre de caractéristiques identiques, qui fondent la possibilité de le considérer comme un modèle, dans la mesure où ces ingrédients constituent des conditions nécessaires pour maintenir sa spécificité

3. La situation de stagnation peut impliquer paradoxalement une « dynamique immobile ». Voir B. Pecqueur, « Tissue économique local et systèmes résiliants », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, 1987, p. 369-378.

et pouvoir ainsi le reconnaître. On cite ici ces caractéristiques, sans véritable hiérarchie, compte tenu de leur diversité de nature. Nous en avons repéré huit que nous considérons comme principales.

La création de valeur

Le moteur de la création de valeur dans ce modèle est la construction sociale d'une rente supplémentaire : la rente de qualité territoriale (RQT). Au-delà de la rente ricardienne, cette rente de qualité territoriale constitue une modalité particulière de création de valeur. C'est une des caractéristiques sans doute les plus fondamentales du processus. En effet, il ne peut pas y avoir une sortie de la survie ou de la subsistance des unités de production des zones difficiles et intermédiaires sans valeur supplémentaire. Or celle-ci ne peut provenir que de la rente de qualité territoriale, qui seule permet d'augmenter la valeur en utilisant les ressources spécifiques du territoire. On sait bien en effet maintenant que ces territoires n'ont aucune autre possibilité de fournir aux acteurs locaux les revenus supplémentaires permettant d'augmenter le niveau de satisfaction de leurs besoins. Comme on l'a vu, le fondement de cette rente est la valorisation de la spécificité de la production du territoire. Elle est composée d'abord d'une rente de qualité objective (respect d'un cahier des charges, qualité technique des produits, qualités organoleptiques pour les produits de l'agroalimentaire), mais aussi d'une rente de qualité subjective (réputation, différenciation par l'origine, etc.). Ces deux composantes de la qualité, qui se traduisent par une nouvelle rente, vont permettre une augmentation du prix de vente des produits ou services qui va donc accroître leur valeur. Une telle rente résulte d'un long et parfois difficile processus de création par les acteurs. L'analyse des processus de négociation pour l'obtention des labels d'appellation d'origine protégée en constitue une claire illustration, mélange de consensus et de conflits.

Le rapport au marché

Cette création de valeur se fera par un nouveau rapport au marché. Ce dernier est le seul moyen disponible pour augmenter les revenus et donc améliorer la satisfaction des besoins. Mais on a vu que c'est un marché très particulier qui permet cette transformation. Il existe un marché mondial des céréales ou de la viande de

bœuf générique, mais pas de marché mondial de l'huile d'olive de Nyons ou de Campina Sud en Espagne ou du piment rouge d'Ighil Ali en Algérie. La diaspora de certains territoires grecs va acheter des produits spécifiques de ce territoire à la fois parce qu'elle y est attachée par son passé, mais aussi parce qu'elle sait que cela permet de maintenir en vie les unités de production de son territoire d'origine. Comme on va le développer ci-après, dans ce type de marché, on aura un poids moins grand de la productivité telle qu'elle est utilisée dans les calculs économiques habituels. Cette dernière devra intégrer la distinction par la spécificité.

Une prise de conscience des acteurs locaux

Le modèle comprend aussi une prise de conscience des acteurs locaux selon laquelle l'inversion de la tendance telle qu'elle est décrite ci-dessus n'est possible que par des activités nouvelles provenant de la valorisation des ressources spécifiques du territoire. Cette prise de conscience suppose des actions de sensibilisation et de formation pour convaincre les acteurs locaux. On doit aussi bâtir et utiliser des réseaux de territoires permettant à chacun des acteurs locaux d'aller voir ailleurs. La transformation des agricultures s'est toujours appuyée sur des voyages d'études permettant d'aller voir comment on s'en sort ailleurs en agissant différemment. Le Centre national des jeunes agriculteurs a privilégié ce type d'activité en France à partir des années 1950 et cela a eu un très vif succès et une efficacité évidente. Les nouveaux produits spécifiques apparaissent souvent en allant voir ailleurs, mais leur mise en œuvre par effet d'entraînement est en revanche très spécifique à chaque territoire. Il y a de la recherche-développement là-dedans, mais ce ne sont pas les institutions de recherche qui la font seules, elles ont besoin des acteurs locaux, non seulement pour appliquer la recherche, mais aussi pour développer les innovations, parfois spontanées, initiées par les acteurs locaux⁴. En termes généraux, le modèle intègre la présence des acteurs « parties prenantes » (*stakeholders* dans la littérature anglo-saxonne). Ces acteurs produisent de l'innovation sociale.

4. Voir à titre d'exemple les innovations initiées et vulgarisées par l'Institut des régions arides de Médenine, la fabrication du compost à El Ezab en Égypte, les nouveaux systèmes de culture du piment rouge à Ighil Ali et à Espelette.

Cette dernière notion est développée au Québec pour analyser les initiatives de prise de parole par les acteurs. Pour Bellemare et Klein⁵ : « L'État n'est plus perçu comme le seul acteur du développement mais comme un partenaire dans un système où convergent l'État, l'entreprise privée et l'acteur social sous des modes de coordination qui fonctionnent à des échelles différentes. »

Des effets de valorisations mutuelles

Une fois convaincus de la nécessité de cette nouvelle stratégie, il faut la mettre en œuvre et organiser les effets de valorisations mutuelles entre les produits et la mise en œuvre de nouvelles productions parce qu'elles n'apparaissent pas toutes seules (voir l'histoire du piment d'Espelette et du piment rouge d'Ighil Ali). Le développement territorial nécessite donc des effets d'entraînement dont l'exemple achevé est le « panier de biens » qui permet à la fois de prolonger la valorisation des ressources pour ceux qui y sont déjà engagés et d'offrir, à ceux qui ne sont pas encore concernés par le nouveau processus, les moyens d'y entrer.

Un opérateur

Ces effets d'entraînement supposent un opérateur, individu ou groupe, qui joue un rôle fondamental d'agrégateur des activités actuelles et à venir. Il y a bien un « chargé du développement » dans chaque entreprise. Il en faut un au niveau de chaque territoire. Ce rôle doit être inclus dans la nouvelle gouvernance proposée. La gouvernance du territoire doit également organiser la rencontre des opérateurs des territoires concernés et la mise en commun des innovations. Ce rôle est assigné aux différentes mises en réseau qu'ont connu les groupes Leader en Europe et que le Remadel est en train de mettre en place dans les trois pays du Maghreb. La notion d'opérateur peut être élargie à toute institution capable de cristalliser l'action et de représenter la spécificité du travail dans un territoire. Généralement, on observe que les entreprises de tourisme (« tour-opérateurs » privés comme « syndicats d'initiative »

publics) fonctionnent comme des opérateurs dans la mesure où ils ne peuvent vendre leurs propres prestations qui n'existent pas et doivent donc vendre autre chose. Elles peuvent vendre du générique (mètres carrés de sable ou de neige, journées d'ensoleillement, etc.), mais aussi du spécifique (tourisme culturel, historique et patrimonial associé aux produits de terroir, à la gastronomie, aux paysages spécifiques, etc.). On peut citer aussi les écomusées, les grands patrimoines – le pont de Millau en France – ou encore les labellisations internationales (Mons, capitale du Borinage minier, qui sera capitale européenne de la culture en 2015). Dans un modèle de développement territorial, il doit y avoir un ou des opérateurs.

Des politiques publiques

La remontée des initiatives et des innovations à partir des territoires – *bottom-up* – modifie considérablement la façon dont les politiques publiques vont s'élaborer et se mettre en œuvre. Pour le programme Leader, c'est manifeste : un choix d'interventions a été fait qui a consisté à accompagner la multitude d'initiatives locales des 217 premières zones rurales candidates au programme, au lieu d'élaborer, de planifier et de programmer d'en haut (*top-down*) un programme d'appui aux territoires Leader. On peut expliciter concrètement les deux démarches. On a un bon exemple avec le financement des maisons d'hôte de Béni Khedache : la maison est financée en grande partie par son propriétaire, mais l'État appuie la démarche en prenant en charge les frais d'architecte et de conducteur de travaux et finance une centrale de réservation et de contrôle de qualité. C'est le principe de « subsidiarité » cher à la Commission européenne. La politique publique territoriale sera donc de nature différente des politiques macroéconomiques. Elle se différencie notamment en organisant le dialogue des acteurs et en focalisant l'action sur l'animation des projets, qu'elle assurera avec les deux autres acteurs, privés et associatifs.

De la durabilité

La gestion de la ressource implique une nécessaire durabilité, technique, environnementale, économique, sociale et culturelle. En effet, la ressource territoriale est spécifique. Cela veut dire qu'elle est création. Elle combine des ressources primaires dont certaines

5. G. Bellemare et J.-L. Klein (dir.), *Innovation sociale et territoire, convergences théoriques et pratiques*, Presses de l'université du Québec, 2011, p. 5-6.

sont fragiles et non renouvelables, c'est-à-dire susceptibles de disparaître soit par épuisement, soit par dégradation, et des ressources immatérielles de type culturel ou historique. Ce qui fait la ressource territoriale, c'est le processus de métamorphose de ces ingrédients. Ainsi la ressource territoriale n'est pas la ressource naturelle, parce qu'elle a subi la transformation culturelle qui en fait une ressource *activée spécifique*. Ceci rattache fortement cette ressource immatérielle à la problématique de la durabilité. En effet, la ressource spécifique, une fois trouvé son lien au lieu, est à la fois, absolument infinie, liée à la qualité et à son caractère renouvelable. Le caractère infini de la ressource est avéré par l'observation selon laquelle la spécificité tient parfois à peu de choses. Dans le cas des produits agricoles, c'est souvent l'effet de réputation. Le caractère dépendant de la reproductibilité possible est donc lié à la nature de la spécificité. En effet, la notion de spécificité est indissociable de celle de la qualité. Qu'il s'agisse d'une qualité intrinsèque liée au produit lui-même et/ou à son mode de fabrication, ou d'une qualité extrinsèque ou subjective liée à la réputation et à l'image d'un lieu (notamment la variable paysagère), la spécificité est dépendante des conditions de renouvellement de la ressource. On voit donc que la ressource territoriale, même si elle ne met pas en œuvre directement des ressources renouvelables, en est cependant directement tributaire⁶.

Une gouvernance particulière

Le processus de développement territorial est mis en œuvre grâce à une gouvernance particulière. Nous n'y reviendrons pas davantage puisque nous l'avons déjà abondamment décrite au chapitre VI.

Nous allons maintenant aborder le problème des effets de développement de ce nouveau modèle, en nous appuyant toujours à la fois sur nos propres analyses et sur celles qui ont été faites sur d'autres territoires.

VIII. LE DÉVELOPPEMENT RURAL RETROUVE LE CHEMIN DES TERRITOIRES

La pénétration du marché mondial dans tous les espaces ruraux s'est réalisée globalement à la fois par l'intermédiaire des normes de qualité et par le niveau des prix des produits, ceux-ci étant indexés au niveau de ceux du marché mondial. On a vu qu'elle a transformé radicalement l'économie des territoires en imposant ces deux facteurs.

Le mode de développement tel que nous l'avons défini ci-dessus s'en est trouvé profondément bouleversé. En effet, dans la période précédente qui va de l'entre-deux-guerres à la fin des années 1960, on peut parler d'économie locale pour beaucoup de territoires ruraux dont l'essentiel de la production et des échanges est effectué au niveau local. C'est donc la dynamique interne des activités qui régit le mode de développement et qui fait que ce dernier est, dans ce territoire, en stagnation, régression ou développement.

À partir de la fin des années 1960, les normes extérieures au territoire et les prix de référence changent. On a vu quels ont été les effets de ces processus sur la différenciation entre les types de zones rurales, favorables, intermédiaires et difficiles.

Avec l'émergence des processus de développement territorial dans certaines de ces zones, les choses changent radicalement. On voit apparaître de nouvelles productions et de nouveaux services, et de nouvelles références. Avec cette apparition, le développement retrouve en effet le chemin des territoires qui sont le lieu de ces nouvelles productions et de ces nouveaux services.

Ces derniers vont apparaître avec les rentes territoriales qu'ils véhiculent. On doit donc normalement voir l'émergence de nouveaux modèles de développement. La question est alors de savoir si ces nouveaux modes de développement tels que nous les avons décrits provoquent ou non de nouveaux processus de développement.

6. B. Pecqueur et P. Veira, *Ressources territoriales et durabilité: quelle analyse du développement dans un scénario «post fordiste» ?*, document de travail, laboratoire Pacte, Grenoble, 2012.

LES EFFETS DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

La question des effets de développement du modèle développement territorial est capitale pour les territoires qui vont l'initier : celui-ci est-il ou n'est-il pas capable de modifier la dynamique de stagnation ou de régression observée au départ dans les zones qui l'adoptent ?

Ce faisant, on se pose la question de savoir si la mise en œuvre des huit points précédents – qui expriment d'une certaine manière le changement radical que représente le développement territorial a – présente, au moins partiellement, des effets suffisamment probants pour que les acteurs locaux s'engagent dans le processus. Si l'on raisonne en effet en se plaçant du point de vue de ces derniers, la question des effets de développement peut se formuler ainsi : les effets économiques, sociaux et culturels de la mise en œuvre du développement territorial dans un territoire permettent-ils de résoudre les questions fondamentales auxquelles sont confrontés les acteurs locaux du territoire ?

Les différentes analyses que nous avons pu effectuer nous-mêmes – ou consulter, pour celles qui ont été réalisées par d'autres – nous laissent en effet à penser que ces questions fondamentales sont au nombre de sept.

La « sécurité de vie » des populations

Ce concept, plus large que celui de sécurité alimentaire utilisé habituellement pour mesurer la performance de certains systèmes de production, peut être précisé à partir des études réalisées par le BIT⁷ et des travaux menés par l'université de l'Arizona⁸. L'idée-force est de prendre pour base d'analyse les « besoins fondamentaux » tels qu'ils ont été définis officiellement par la conférence mondiale tripartite sur l'emploi, la répartition du revenu, le progrès social et la division internationale du travail organisée à Genève en juin 1976. Les besoins fondamentaux, ainsi définis, comprennent

l'alimentation, le besoin en eau, l'habitat, le vêtement, le transport et la communication et l'environnement physique (assainissement). La Banque mondiale, dans ses travaux sur la pauvreté, a repris des critères analogues. Plusieurs études ont été entreprises sur la pauvreté à partir du milieu des années 1980, au moment de la mise en place des plans d'ajustement structurel⁹. Les analyses effectuées dans certains pays méditerranéens montrent bien que cette problématique est encore d'actualité. La sécurité de vie n'est pas toujours assurée, loin de là, pour les populations souvent démunies des zones difficiles.

On peut identifier quelques éléments de réponse à cette première question en montrant ce qu'apporte le développement territorial dans ce domaine. Ce processus a souvent commencé dans certains territoires par une prise en charge spontanée, par les acteurs locaux organisés en association, de la construction des équipements nécessaires à la satisfaction de besoins sociaux des populations. À ce titre, le développement territorial favorise la mise en place par les acteurs locaux d'une organisation plus collective des tâches à mettre en œuvre et en améliore ainsi l'efficacité.

Le développement territorial, dans son mode de gouvernance, pose aussi dès le départ de façon sensiblement nouvelle la question de la relation entre les deux principaux protagonistes des activités à mettre en œuvre concernant l'amélioration de la sécurité de vie, l'État et les populations. Il permet ainsi de mettre en place des modes d'organisation de concertation et de participation entre l'État et les acteurs locaux. C'est là que l'on perçoit d'ailleurs à quel point le nouveau mode de gouvernance territoriale, avec l'arrivée du mouvement associatif, modifie profondément l'organisation et l'impact des actions concernant ces « besoins de base ».

Les besoins fondamentaux

Existe-t-il une spécificité dans la satisfaction des besoins de base pour le monde rural ? S'il est assez évident que le contenu des besoins est le même, on voit bien que les modes de satisfaction vont se modifier assez radicalement. L'alimentation va prendre en

7. G. Destanne de Bernis, *Les Besoins de base...*, op. cit.

8. A. Baro, *Sécurité alimentaire et sécurité de vie*, document de travail, CIHEAM, IAMM, Montpellier, 1996.

9. Voir notamment Unicef, *L'Ajustement à visage humain*, 1991 ; G. Destanne de Bernis, *Les Besoins de base...*, op. cit.

compte les possibilités d'autoconsommation, la satisfaction des besoins en eau devra intégrer les coûts de l'adduction d'eau individuelle, les problèmes d'assainissement demandent des solutions techniques spécifiques, etc. Plus généralement, la combinaison des deux modes de satisfaction que sont l'autoproduction et le marché est très variable. Elle fait l'objet de débats au sein des associations de développement local qui peuvent ainsi formuler vis-à-vis de l'État une politique plus cohérente.

Par ailleurs, ces changements, notamment celui qui concerne le passage de l'autoproduction au marché et d'une satisfaction locale et individuelle des besoins à une satisfaction plus collective, posent le problème d'opérations faisant intervenir des professionnels regroupés dans les villes, petites ou grandes, du territoire comme en dehors de celui-ci.

En tout état de cause, il faut aussi bien distinguer dans cette satisfaction ce qui relève :

- des biens publics, qui peuvent seuls satisfaire certains besoins;
- des biens collectifs, qui complètent ce que les biens publics n'ont pas fait (mais cela peut être l'inverse, par exemple quand les associations commencent la piste rurale et que l'État fait les ponts et le revêtement);
- des biens individuels mais en évitant les empiètements sur ce qui est du ressort de l'État et des acteurs privés (par exemple, le passage du puits à l'adduction d'eau).

L'amélioration des revenus monétaires

Les analyses réalisées ou consultées montrent que l'un des problèmes majeurs des zones difficiles et intermédiaires est celui des revenus monétaires. On a vu comment certaines zones difficiles l'ont résolu avec le modèle dual et comment toutes les autres opérations basées sur les « correcteurs » étaient inopérantes pour y parvenir. Le développement territorial va donner aux acteurs locaux la possibilité de participer au processus de détection-identification-valorisation des ressources cachées de leur territoire. Il leur fournira alors la possibilité de résoudre de façon endogène, au moins en partie et pour certains d'entre eux, la question des revenus monétaires. On a indiqué en effet que la valorisation recherchée pour les

ressources spécifiques était une valorisation marchande qui peut donc permettre d'augmenter les revenus monétaires.

Il faut insister sur le caractère endogène des revenus recherchés. C'est en effet, comme on l'a déjà signalé, une des caractéristiques fondamentales du changement de modèle : on ne va pas chercher de nouveaux revenus ou de nouvelles activités ailleurs, mais dans la zone ; c'est le territoire et ses « ressources cachées » à révéler qui vont fournir ces nouveaux revenus.

L'ouverture du territoire sur l'extérieur

Cette ouverture est engendrée par les différents types de mise en réseau que le développement territorial rend possibles. Elle permet, par le dialogue et éventuellement par le partenariat avec d'autres territoires, d'avancer notamment sur le problème des innovations littéralement « volées » aux acteurs locaux par des firmes, souvent multinationales. Les exemples de ce type de prédation sont nombreux en effet et certains médias s'en sont fait l'écho : que l'on songe par exemple aux arbustes d'une région indienne ayant des qualités médicinales importantes et dont les gènes ont été brevetés par une multinationale, obligeant alors les producteurs traditionnels à renoncer à leur production familiale¹⁰.

Cette ouverture permet aussi de construire, et sans danger, des réseaux d'approvisionnement et de commercialisation avec d'autres territoires fonctionnant eux aussi avec des processus relevant du développement territorial.

Elle sécurise, enfin, les acteurs locaux sur la durabilité économique des processus nouveaux ainsi engagés. Une des formes de sécurisation nouvelle, et sans doute utile aussi bien pour les producteurs que les consommateurs, est l'agriculture dite de proximité qui structure leur relation mutuelle.

Le mode de progression du processus de développement territorial

Il faut en effet que le processus s'améliore en permanence. C'est la seule façon qu'il a de ne pas stagner et de pouvoir assurer que les nouveaux besoins puissent être satisfaits. Le nouveau processus de

10. M.-M. Robin, *Le Monde selon Monsanto*, La Découverte, 2012.

développement territorial remplace avantageusement la course à la productivité en volume du modèle dominant par une course à l'innovation et à la recherche systématique de nouvelles ressources locales à valoriser. On peut augmenter les revenus en valorisant de nouvelles ressources et, à terme, cela peut aboutir au « panier de biens ».

*La démocratisation économique de la production,
de la commercialisation et de la consommation locale*

Le développement territorial ne peut fonctionner qu'avec des structures démocratiques. On a vu en effet qu'il s'appuie, pour entretenir et développer les moteurs de développement nécessaires, sur des biens collectifs qui sont différents des biens publics (État) et des biens créés par les acteurs privés (biens privés). Ces biens deviennent collectifs parce qu'ils sont créés et gérés collectivement par les acteurs locaux. Il faut en effet atteindre une certaine masse critique pour élaborer, transformer, et vendre (trouver un marché) certains produits spécifiques. La coopération entre les acteurs est alors obligatoire. Elle seule peut garantir une répartition équitable de la valeur créée.

Mais cela suppose une discipline radicale pour les acteurs locaux concernant la nature, la qualité, et même le volume des productions spécifiques (limiter la production au marché réel des produits concernés pour stabiliser les prix¹¹).

L'innovation majeure, comme on l'a analysé, est que le développement territorial fonctionne aussi avec une gouvernance tripartite qui permet aux acteurs locaux de conserver l'appropriation et la maîtrise des biens et services issus de la valorisation locale des ressources spécifiques du territoire. Cette gouvernance ne peut fonctionner que si chacun des trois acteurs concernés tient compte de la logique des deux autres. Cette gouvernance tripartite permet ainsi d'organiser la confrontation entre des intérêts parfois divergents. On doit donc négocier entre acteurs. Le problème fondamental de chacun des acteurs est la confrontation entre ce à quoi il renonce

par discipline et ce qu'il va gagner à cause de cette discipline et de l'organisation de l'aval de sa production¹².

L'amélioration du « capital social » du territoire

Ce concept dit « polysémique » a été utilisé dans notre recherche sur l'émergence des territoires ruraux. Il a été revisité et enrichi dans les années 1990 par les travaux des socio-économistes comme Robert Putnam¹³ et bien d'autres, qui ont démontré le lien entre le capital social et le développement économique.

Le capital social peut être défini comme l'ensemble des normes et des réseaux qui facilitent l'action collective et constitue un patrimoine relationnel, soit pour chaque individu, soit pour un groupe. Englobant toutes les formes de liens sociaux interpersonnels et de groupes, le capital social inclut les organisations sociales (groupes, associations, réseaux...), ainsi que les normes et valeurs qui en découlent comme la confiance. On distingue aussi dans la littérature sur le sujet, le capital social individuel qui renvoie aux interrelations sociales et le capital social collectif qui est une ressource mobilisée par les individus ou les groupes.

LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

Plusieurs questions se posent en effet pour que la mise en œuvre du nouveau modèle puisse être réussie. Il ne s'agit pas, encore une fois, d'être normatif. Nous nous efforçons plutôt de restituer, en fonction des observations et des analyses effectuées, ce qui semble faciliter la mise en œuvre du modèle de développement territorial.

11. C'est ce que l'on observait, fin 2012, avec la fourme de Montbrison, fromage des monts du Forez, en France, en pleine crise de surproduction, qui faisait baisser les prix et remettait en cause la production telle qu'elle était organisée depuis plusieurs dizaines d'années.

12. Tout cela n'est pas de l'angélisme, mais il faut beaucoup d'intelligence et de finesse aux animateurs du territoire pour faire jouer de manière équitable les rapports de force.

13. R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, 2001.

Le passage progressif au processus de développement territorial dans chaque territoire concerné

Comment va s'effectuer la mise en place progressive de la production de produits et services spécifiques? On a déjà abordé cette question en montrant (au chapitre VI) qu'existe une méthodologie qui, sans être commune à tous les territoires, comporte des invariants assez remarquables. Les séquences proposées vont en effet de l'exercice de prospective territoriale – qui doit normalement amorcer le processus – jusqu'à la définition d'une stratégie de développement et des différentes opérations qui permettront de la mettre en œuvre, en passant bien entendu par la recherche systématique des « ressources cachées » qui vont engendrer les produits et services spécifiques sur lesquels se fondera le processus de développement territorial.

On a vu aussi comment la nouvelle gouvernance du territoire devait se mettre en place parallèlement aux différentes opérations permettant de mettre en œuvre les nouvelles activités. Mais il est certain que les modalités concrètes de ces trois groupes d'opérations – identification des ressources spécifiques à valoriser, détermination des activités nouvelles et mise en place de la nouvelle gouvernance du territoire – vont dépendre du contexte local.

Par ailleurs, on va assister à la mise en place de différentes étapes. En effet, les acteurs principaux de ces nouvelles activités seront évidemment des acteurs locaux. Or, dans les territoires étudiés, on a souvent observé un modèle de diffusion progressive de l'innovation envisagée. La plupart du temps, une fois les ressources spécifiques identifiées, on va voir apparaître quelques innovateurs qui ont le goût et la possibilité de mettre en œuvre les nouvelles opérations. D'autres acteurs vont les imiter et il faudra alors, au fur et à mesure, organiser les choses. Les initiatives seront alors très variées et parfois surprenantes¹⁴.

Le plus souvent, il faut aussi traiter le problème de la différence de taille physique et économique entre les unités de production qui

vont adhérer au processus de développement territorial dans chacun des produits concernés.

Un développement maîtrisé

Pour qu'il y ait processus de développement, il faut que ce dernier soit maîtrisé par les acteurs locaux. En quoi l'existence du processus de développement territorial améliore-t-elle les possibilités de maîtrise du développement en général de ce territoire et de ses composantes principales : maîtrise technique, économique, sociale et culturelle?

Pour que ce nouveau mode de développement soit maîtrisé par les acteurs locaux, il est indispensable que ces derniers maîtrisent eux-mêmes non seulement la production mais aussi la valorisation du produit et sa commercialisation.

Les théories économiques du développement ont montré que, dans l'élaboration d'un produit, la valeur ajoutée par unité de ce produit et par opération augmentait au sein de la filière quand on avançait de la production primaire en direction de la production finale vendue au consommateur. Cela se traduit par le fait que la rémunération des facteurs de production du même type, par exemple le travail ou encore certaines opérations mécaniques, augmente lorsqu'on parcourt la filière d'amont en aval. Il est donc nécessaire de faire en sorte que cette augmentation profite au territoire et à ses acteurs. Pour y parvenir, ils doivent maîtriser eux-mêmes ces opérations et si possible les effectuer eux-mêmes. C'est ce qu'on appelle « endogénéiser le processus de production ».

La maîtrise de la production d'un territoire suppose donc que son développement soit endogène. Mais, endogène ne veut pas dire autarcique. Bien au contraire : la plupart des produits et services observés dans les territoires qui tentent de mettre en œuvre un développement territorial sont destinés en priorité à des consommateurs extérieurs au territoire. L'endogénéité implique donc tout autre chose.

Cela veut dire d'abord que le maximum des opérations situées en aval de la production elle-même doit être mis en œuvre dans le territoire lui-même. Mais cela suppose aussi que les opérateurs de ces différentes opérations en aval (transformation, conditionnement, commercialisation) ne soient pas étrangers au territoire et puissent donc faire bénéficier au maximum le territoire de la valeur créée aux

14. À Béni Khedache en Tunisie, par exemple, la première session de formation des futurs propriétaires et gestionnaires des maisons d'hôtes a vu arriver massivement des participants de sexe féminin, témoignant ainsi qu'il y avait eu au sein des familles et même du village des débats importants permettant de décider que, finalement, ce seraient les femmes qui gèreraient ces maisons d'hôte.

différents stades du processus de production-transformation-commercialisation. On retrouve ici tous les débats actuels concernant la vente directe des produits agricoles, d'élevage, artisanaux ou même culturels qui permet aux producteurs d'être en relation directe avec le consommateur ou d'avoir avec lui une médiation qu'il contrôle. Il est d'ailleurs important de constater que plusieurs mouvements actuels concernant les relations entre producteurs et consommateurs vont dans le même sens. On sait aussi que la convergence entre le besoin de traçabilité permettant de connaître les conditions de production et de transformation ainsi que les conditions écologiques de la production, et la hausse constante des coûts de transport qui tend à chercher à minimiser les distances entre la production et la consommation, rendent de plus en plus actuels les problèmes soulevés par l'agriculture de proximité et/ou les associations entre producteurs et consommateurs, comme nous l'avons signalé précédemment.

Or, *a contrario*, l'organisation actuelle du marché mondial ne peut qu'entraîner le nomadisme des unités de production élaborant des produits et services génériques. On connaît les difficultés rencontrées pour tenter de la modifier.

Mais les produits et services spécifiques offrent cette possibilité de construire des alternatives qui vont contourner le marché mondial et ses pratiques actuelles. Les consommateurs, tout au moins certains d'entre eux, vont chercher à contourner le marché mondial en se mettant en relation directe avec les territoires où sont élaborés certains produits et services spécifiques. Ils n'auront plus besoin alors du marché mondial pour tenter de profiter des prix les plus bas, puisque ce n'est pas ce qu'ils recherchent en priorité. Ils vont s'attacher plutôt à choisir, parmi certains de ces produits et services, ceux qui possèdent les qualités intrinsèques qu'ils recherchent (en termes de variété, de processus de production, de qualité et de respect de l'environnement) et dont le prix est compatible avec leur consentement à payer.

On est donc dans une stratégie d'ancrage territorial qui est l'inverse du nomadisme de beaucoup d'unités de production qui se déplacent au hasard des possibilités de diminution de leurs coûts de production. La compétitivité existe certes toujours, mais elle a changé de nom et surtout de forme de réalisation comme nous l'explicitons ci-après.

Un développement auto-entretenu

Pour qu'il y ait un véritable processus de développement, il faut qu'il soit auto-entretenu. En quoi l'existence du processus de développement territorial améliore-t-elle les possibilités d'auto-entretien du développement en général de ce territoire?

Nous définissons l'auto-entretien comme le processus qui permet la continuité dans la mise en œuvre du processus de production et de commercialisation d'un cycle de production sur l'autre. Nous ne sommes plus en effet dans le marché mondial avec ses fluctuations ou toute autre forme de marché qui connaît aussi des fluctuations notamment de quantité d'offre et de prix. Or, dans le processus d'élaboration des produits et services spécifiques, il est indispensable d'avoir un certain type de garantie d'écoulement sur le marché, d'autant plus que souvent les processus d'élaboration sont plus complexes que pour les produits génériques. Cette continuité dépend à la fois des producteurs et des consommateurs.

Du côté des producteurs, dans le cas des produits spécifiques, l'auto-entretien est obtenu par la solidité et la permanence de la qualité territoriale du produit qui permet aux consommateurs d'acheter toujours le même produit et/ou le même service. Ils connaissent directement par expérience ou par ouï-dire la qualité territoriale du produit ou du service. Ils sont donc en droit de l'exiger lorsqu'ils achètent le produit et/ou le service.

Du côté des consommateurs, le système ne fonctionne que si ces derniers sont liés d'une façon ou d'une autre aux producteurs et représentent une garantie – morale pourrait-on dire – d'écoulement de la production dans les formes et selon les règles – notamment de prix – annoncées. Les spécialistes du marketing appellent cela la fidélisation de clientèle. N'oublions pas cependant que cette dernière a deux composantes, la pérennité de l'attachement au produit concerné et le consentement à payer qui suppose que le prix soit relativement stable.

Un développement intégré

Le processus de développement territorial s'améliore et s'accélère s'il prend un caractère intégré. On trouve en effet dans les différents territoires, étudiés ou auxquels on se réfère, des opérations de développement qui s'intègrent les unes aux autres.

Le développement intégré est une forme spécifique du processus de développement qui indique que plusieurs opérations, programmes ou projets sont articulés les uns aux autres. Mais on observe que cette articulation se met en œuvre dans des séquences de deux types différents : l'une que l'on a appelée, avec d'autres, le développement intégré « conglomérat », et l'autre qui se nomme parfois le développement intégré « locomotive »¹⁵.

Le développement intégré *conglomérat* est apparu dans différents courants de l'économie du développement dans les années 1970 et a donc fait partie du processus de développement planifié. L'idée de base était que l'on devait sortir du développement sectoriel pour programmer des activités complémentaires les unes des autres, qu'il fallait prévoir dès le stade de la programmation pour s'assurer de leur mise en œuvre conjointe. Il y avait là l'hypothèse sous-jacente que les différentes activités envisagées, si elles étaient destinées à avoir un lien entre elles, allaient provoquer un processus qui ferait partie de l'auto-entretien que l'on souhaitait. Ainsi, le pâté de foie Lou Gascoun, produit artisanal du Sud-Ouest, est maintenant vendu fréquemment avec la mention « au piment d'Espelette », un produit spécifique, au développement rapide et étonnant, qui a été ajouté audit pâté, et est élaboré dans la même région : il y a là une forme spécifique de développement intégré. De même, certaines maisons d'hôte, à Béni Khedache en Tunisie ou en Lozère en France, comprennent dans leur offre de produits touristiques une restauration basée sur les produits de la ferme et des produits artisanaux spécifiques au territoire.

Le développement intégré *locomotive* fonctionne de façon un peu différente. Il se construit à partir d'un produit locomotive, un produit spécifique du territoire, qui a donc sa valeur propre. Ce produit va entraîner derrière lui d'autres activités, elles-mêmes également spécifiques au territoire, qui vont ensemble constituer à terme ce que l'on a appelé le « panier de biens ». Ce type de développement intégré facilite lui aussi l'auto-entretien, ce dernier processus étant alors plus un auto-entretien de l'offre (qui provient alors de l'articulation entre les composantes de la production spécifique du territoire) qu'un auto-entretien de la demande qui provient du

consommateur, par exemple le client d'une maison d'hôtes qui va demander d'être également nourri de produits spécifiques du territoire et d'en recevoir chez lui une fois son séjour terminé.

Ainsi, on peut avancer que le développement intégré, quelle que soit sa nature, est un processus qui facilite l'auto-entretien et le rend durable. Mais le fait d'être intégré permet aussi tout ce qu'on a développé plus haut sur la pluriactivité et sur le changement dans la comptabilisation du travail et de sa propre valorisation : on voit bien ainsi que l'on a changé de système de référence.

LES OUTILS D'ÉVALUATION DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL : COMPÉTITIVITÉ ET PERFORMANCE

Dans le modèle dominant, on cherche fondamentalement à maximiser ce que l'on appelle le « profit », c'est-à-dire la différence entre la valeur finale du produit et celle des coûts de production. Ce choix est motivé par la recherche, pour les produits génériques, de ce qu'on appelle la « compétitivité ».

En effet, ce qui est en jeu dans le modèle de développement standard, c'est la possibilité pour les unités de production, ou même pour les territoires qui fabriquent principalement des produits génériques, de pouvoir produire selon les normes du modèle dominant qui s'expriment par les conditions générales de production. Cela veut dire que l'on cherche à produire le produit générique à un prix qui sera cohérent avec celui du marché mondial, tout en assurant à l'unité de production des conditions de reproduction qui assurent sa durabilité économique et sociale.

Ces deux conditions sont en effet nécessaires pour pouvoir continuer d'exister et, en général, pour disposer du surplus nécessaire pour assurer l'accumulation de capital permettant de modifier par l'investissement les facteurs de production, au même rythme et selon les mêmes modalités que la moyenne des unités de production présentes sur le marché mondial.

Dans le développement territorial, on va mettre en œuvre une stratégie différente. Pourtant, l'objectif de durabilité économique et sociale est le même. Rappelons en effet que les territoires qui

15. P. Campagne, *Élaboration des projets de développement rural*, document de travail, 2008.

s'engagent dans un processus de développement territorial sont le plus souvent des territoires que l'on peut qualifier de difficiles ou d'intermédiaires. On veut énoncer par là qu'ils n'ont pas la possibilité, pour les produits génériques qu'ils élaborent, de mettre en œuvre le modèle dominant. Leur stratégie est alors, comme nous l'avons montré, d'identifier des ressources spécifiques dont la valorisation permettra de répondre aux questions de développement qu'ils se posent, en termes de satisfactions des besoins fondamentaux, de revenu monétaire et d'emploi comme nous l'avons déjà montré. C'est donc la performance vis-à-vis de ces objectifs et non la compétitivité qui est alors recherchée.

Mais, si l'on se réfère aux questions strictement économiques que l'on cherche à résoudre, deux nous semblent devoir être privilégiées, l'emploi de la main-d'œuvre familiale et la valorisation nette de la journée de travail. En effet, les autres questions (ouverture sur l'extérieur, progression du processus de développement territorial, démocratisation économique des processus de production, amélioration du capital social) relèvent davantage des modalités de fonctionnement des unités de production que des stricts résultats économiques. Or ces derniers représentent, comme on l'a vu, un préalable à l'accès du territoire à un véritable processus de développement. Ils représentent bien en effet la condition nécessaire, mais pas suffisante, d'accès à ce processus. Les autres questions en effet, même si elles conditionnent parfois, comme on l'a montré, la performance économique de l'unité de production, n'en constituent pas le noyau dur.

En revanche, on ne peut pas imaginer qu'un territoire s'intègre dans un processus de développement au sens où nous l'avons décrit sans maximiser l'emploi de la force de travail existante et sans la rémunérer à un niveau permettant la satisfaction de ses besoins au niveau social défini pour et par le territoire.

Première condition : chercher à maximiser l'emploi de la main-d'œuvre familiale

On se réfère en effet aux territoires étudiés dans lesquels le seul capital dont l'emploi doit être saturé est la main-d'œuvre, les autres facteurs de production étant par définition extensibles. Les ressources spécifiques à valoriser, même si elles sont chacune limitées, peuvent en effet être multipliées par la recherche significative de ce qui, dans

le territoire, est spécifique, et ce, en englobant l'ensemble des ressources matérielles et immatérielles (paysagères, patrimoniales, de savoir-faire, etc.). Le seul facteur limitant va le plus souvent être la main-d'œuvre nécessaire à la valorisation de ces ressources. Or cette main-d'œuvre est le plus souvent familiale et donc, comme on l'a vu, utilisable avec une grande souplesse¹⁶. En effet, quelle qu'en soit la forme, le travail familial qui produit de la valeur par les opérations qu'il assure dans les processus de production du territoire vient augmenter la valeur totale de la production de l'unité de production et donc améliorer le revenu familial. Cela suppose évidemment une flexibilité importante du travail qui est théoriquement beaucoup plus facile à obtenir dans les systèmes familiaux que dans les systèmes entrepreneuriaux basés sur la main-d'œuvre salariée. C'est ainsi que l'on peut avancer que le « panier de biens » qui suppose pluriactivité au niveau du territoire, mais aussi, assez souvent, au niveau de l'unité de production, peut être considéré comme une finalité du développement au niveau du territoire. C'est en effet le processus qui maximise le plus souvent l'emploi de la main-d'œuvre familiale et donc le revenu familial, par la variété des opportunités de travail créant de la valeur, qu'il provoque. Dans la plupart de nos observations, on note bien que cette première condition est un objectif fondamental pour la famille. Mais il ne peut être utilisé que si l'on tient compte en plus d'une deuxième condition qui a trait à la valeur créée par cette main-d'œuvre familiale utilisable par la propre famille.

Seconde condition : permettre un revenu familial suffisant

Comment mesurer cette deuxième composante ? Pour répondre avec le plus de précision possible à cette question, nous allons nous situer non pas au niveau de l'ensemble du territoire mais d'une unité de production. On pourra toujours alors agréger les réponses au niveau du territoire. Nous supposons aussi, pour plus d'intelligibilité, que cette unité est pluriactive, ce qui est souvent le cas dans le modèle déjà

16. Le débat actuel dans certains pays industrialisés sur la « flexibilité » de la main-d'œuvre dans les entreprises employant des salariés, c'est-à-dire sur sa capacité à adapter son emploi, et sa rémunération, à l'environnement économique, n'a rien à voir avec l'objectif de plein emploi de la main-d'œuvre familiale. Dans ce dernier cas, c'est l'entreprise qui décide, alors que dans l'unité de production familiale, c'est la famille.

décrit du « panier de biens ». Dans ce modèle, on sait que les membres de la famille peuvent assurer à la fois plusieurs activités dans la valorisation d'une même ressource (par exemple, production du produit brut, transformation, conditionnement et vente) et l'élaboration de plusieurs produits et services (artisanat, visites de patrimoines, etc.).

Dans la mesure où la famille cherche à maximiser son revenu, seule condition pour élever la satisfaction des besoins au niveau social défini dans le territoire, il est nécessaire de déterminer d'abord quelles sont les combinaisons permettant le plein emploi de cette main-d'œuvre, comme on l'a explicité ci-dessus. Mais cet emploi doit être mesuré à l'aune du revenu qu'il produit. Tout se passe donc – théoriquement – comme si chaque membre de la famille assurait une production brute (vente d'un produit transformé ou d'un service) et que les opérations correspondantes pouvaient être mesurées en termes de journées de travail mises en œuvre. On pourra alors calculer ce que l'on peut appeler la « valorisation nette de la journée de travail » qui se calcule à partir de la valeur de la production ou du service offert, diminuée du coût monétaire des facteurs de production mis en œuvre. On pourra alors diviser cette valorisation nette par le nombre de journées de travail mises en œuvre pour obtenir la valorisation nette de la journée de travail.

Ce calcul doit bien entendu se faire au niveau de chaque produit ou service. Il sera alors globalisé au niveau de l'unité de production qui pourra alors afficher globalement le revenu net familial par journée de travail. À ce revenu net correspondra alors le revenu net familial global de la famille que l'on pourra alors comparer avec le niveau de satisfaction des besoins qu'il permet.

Ce calcul est de plus celui qui est élaboré par la famille elle-même qui va raisonner de la façon suivante : « Lorsqu'on a payé tous les frais, il reste, pour tel produit ou tel service, tel revenu, et le tout pour tel nombre de journées de travail. »

Cette démarche permet alors de comparer les valorisations d'un produit et d'un service à l'autre et de changer éventuellement la stratégie productive de l'unité de production.

Ces deux démarches permettent bien de montrer la différence fondamentale qui existe entre un processus de développement d'un ou de plusieurs produits génériques, et un processus de développement territorial. Les critères d'évaluation ne sont pas les mêmes et

ils seront utilisés comme tels par les acteurs concernés. Le premier est évalué essentiellement par sa compétitivité par rapport aux unités de production élaborant les mêmes produits génériques et mettant en œuvre le modèle dominant. Le second est évalué par sa performance pour permettre à la famille concernée d'atteindre le niveau social de satisfaction des besoins.

En conclusion, les observations directes opérées, dans la recherche sur le processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens, et les analyses que nous avons consultées, nous indiquaient bien que le développement territorial était un processus qui dépassait l'anecdote ou le marginal.

Certes, notre propos n'a jamais voulu, en aucun cas, être un plaidoyer pour une alternative économique globale. Nous voulions seulement montrer que devant l'impasse totale que représentait le face-à-face entre le modèle dominant et les zones rurales difficiles et intermédiaires, il y avait dans des territoires très différents les uns des autres, une inversion de la courbe : les différences entre les performances économiques de ces zones et celles des zones favorables, non seulement n'augmentaient pas mais diminuaient. Il y avait donc rattrapage, mais ce dernier n'avait rien à voir avec ce que nous avons appelé les correcteurs. Il ne s'agissait pas de tenter un rattrapage dans la logique du modèle dominant. Nous observions plutôt que les acteurs locaux eux-mêmes avaient inventé une autre modalité de la production fondée sur la valorisation locale des ressources spécifiques du territoire. L'hypothèse générale déjà énoncée d'un tournant territorial de l'économie globale était en train de se renforcer parce que, plusieurs années après, elle était effectivement en action dans bon nombre de territoires.

On pourra certes nous reprocher d'avoir centré notre appareil de preuves principalement sur les pays du Bassin méditerranéen et sur le monde rural. Mais personne ne pourra nier cependant que le phénomène associatif en milieu rural est, partout dans le monde, une réponse certes encore partielle à la crise, même si dans certains cas cette réponse est trop faiblement adoptée¹⁷. Personne ne pourra

17. J.-L. Klein, J.-M. Fontan et D. G. Tremblay, « Social entrepreneurs, local initiatives and social economy: foundations for a socially innovative strategy for flight against poverty and exclusion », *Canadian journal of regional research*, vol. 32, n° 1, 2004, p. 22-42.

nier non plus que cette réponse est le plus souvent spontanée et qu'elle enterre donc définitivement l'idée que seul le tout-État peut résoudre les problèmes de la pauvreté en milieu rural. Personne ne pourra nier enfin qu'à chaque fois que le phénomène associatif apparaît, une nouvelle gouvernance s'installe peu à peu qui fait de la place pour tout le monde et tente de régler les compromis entre les logiques différentes des acteurs concernés.

Un nouveau modèle de développement apparaît donc. On a vu que l'innovation qu'il porte en lui concerne à la fois les activités qui sont centrées sur des ressources jusque-là peu ou pas valorisées et sur une gouvernance nouvelle qui seule peut faire fonctionner ce nouveau modèle. Cette dernière est basée aussi sur une sorte d'inversion du sens de l'initiative qui remonte des acteurs locaux au lieu de descendre de l'État.

Mais la concrétisation de cette innovation n'est possible, comme on l'a vu, que parce que l'échelle géographique a complètement changé et que le sens de l'initiative s'est inversé. Le territoire, cet espace mésoéconomique, a surgi en effet comme un nouveau cadre qui n'avait pas jusqu'alors droit de cité dans la structuration géographique des projets et programmes de développement. Si ces derniers avaient, certes, structuré l'espace que leur avait confié l'État en zones de développement, ils l'avaient fait en fonction d'une logique essentiellement descendante : c'était le temps de la planification et du tout-État.

Le territoire va alors apparaître comme une véritable création des acteurs locaux, seule susceptible de donner au processus de développement «un espace suffisamment grand pour permettre l'intersectorialité et d'une taille compatible avec une gestion dans laquelle les acteurs associatifs seront largement présents¹⁸». Un nouveau cadre géographique, de nouvelles activités, une nouvelle gouvernance articulant les acteurs publics, privés et associatifs : telles sont les principales caractéristiques de ce nouveau modèle de développement.

18. P. Campagne, *Analyse des zones rurales...*, *op. cit.*

CONCLUSION

Cet ouvrage a exploré les possibilités d'une approche territoriale dans la redéfinition du développement dans la globalisation. Ce n'est bien sûr pas une découverte, mais plutôt la prise de conscience d'un « tournant territorial¹ » dans lequel la planète se trouve devant des choix de long terme qui nécessitent la mobilisation de toutes les énergies pour l'innovation.

Claude Lacour² avait développé l'idée selon laquelle la dynamique des territoires relevait de la « tectonique » pour affirmer la nécessité de réintroduire l'histoire, la géographie et la société dans la théorie de la localisation souvent trop simplificatrice : « La tectonique est bien une métaphore pour tenter de représenter cette complexité, cette ampleur d'interprétation que véhicule le terme de dynamique. Elle traduit des tentatives pour éclairer des mouvements divers et pourtant liés. »

Georges Benko et Alain Lipietz³, pour leur part, ont donné une dimension nouvelle à la science régionale en montrant que certaines régions peuvent « gagner » ou « perdre » selon leurs dynamiques propres.

Plus récemment, Pierre Calame⁴ interrogeait la question des ressources dans un monde globalisé et proposait la notion d'« économie territoriale », dont les enjeux sont notamment démocratiques. Cela conforte que l'imposition aux paysanneries du Sud du primat de la compétition globale n'est pas envisageable dans de nombreuses zones. La révélation de la ressource territoriale se présente alors comme plus efficace pour la démocratie, la durabilité et même la production comme réponse aux besoins matériels.

1. B. Pecqueur, « Le tournant territorial de l'économie globale », art. cit.

2. C. Lacour, « La tectonique des territoires : d'une métaphore à une théorisation », in B. Pecqueur (dir.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 34.

3. G. Benko et A. Lipietz, *Les Régions qui gagnent...*, *op. cit.*

4. P. Calame, *Essai sur l'œconomie*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2009.

Encore plus récemment, Emmanuel Matteudi⁵ a offert une analyse africaine des enjeux du développement local reprenant assez largement l'approche par les spécificités que nous défendons ici et démontrant que le débat sur le développement territorial s'élargit clairement.

Nous aurions pu citer également les apports du Gremi⁶ sur les milieux innovateurs et ceux des géographes californiens sur les *clusters* et bien d'autres encore pour montrer la réalité du retour de la construction géographique dans les problématiques du développement.

Enfin, la possibilité d'un modèle de révélation des ressources spécifiques a été rendue possible par la prise de conscience de l'existence d'échanges de biens et services non génériques, c'est-à-dire en dehors des normes du marché néoclassique. Cette économie des « singularités » a été théorisée notamment par Lucien Karpik⁷.

Le « tournant territorial » apparaît après les Trente Glorieuses et dans une nouvelle phase démocratique pour les pays du Sud du Bassin méditerranéen. Dès le début de notre travail de réflexion, nous étions en effet dans un contexte de crise économique et d'échec de la mondialisation et du consensus de Washington⁸.

Pour ces raisons, nous avons cherché à approfondir la problématique à construire de manière globale, en nous demandant s'il existait un lien entre la crise de l'économie mondiale et l'émergence du développement territorial : selon la phrase de Claude Courlet, en effet, « on regarde le global et le local nous saute à la figure ». Si ces deux phénomènes étaient certes concomitants, aucun signe net de causalité n'apparaissait qui aurait pu permettre de commencer de théoriser. Nous nous sommes alors engagés dans une analyse historique qui nous apparaissait indispensable, surtout pour des chercheurs qui, comme nous, avaient baigné, trente

ans auparavant, dans les débats des tiers-mondistes. Ceux-ci nous avaient indiqué plusieurs choses :

- on a cru voir d'abord un espoir au début des années 1970 dans le « nouvel ordre économique mondial » proclamé par Boumédiène, président de la République algérienne à la tribune des Nations unies ;
- on avait aussi adhéré aux différentes analyses des tiers-mondistes sur le sous-développement et ses causes ;
- plus tard, la montée en puissance des théories institutionnalistes a conduit ces dernières à prendre le relais de ces analyses en représentant une alternative « progressiste », à la fois aux théories marxistes et au nouvel ordre néolibéral, que l'on était en droit de contester vu l'échec et les effets catastrophiques d'un autre modèle dominant, celui élaboré, avec pourtant tant d'autosatisfaction, par le consensus de Washington.

Les effets de la crise économique issue de la mise en œuvre de ce consensus avaient représenté en 2008 un nouvel « espoir », celui d'une remise en cause du système dominant. Or aucune évolution de ce type n'est apparue au niveau global. Le fameux modèle alternatif dont certains d'entre nous souhaitaient l'émergence n'est pas apparu.

Pourtant, depuis longtemps, c'est-à-dire depuis au moins le courant des années 1980, on savait que le modèle néolibéral échouerait pour ce que nous lui demandions, c'est-à-dire arriver à ce que l'ensemble des bientôt 9 milliards d'êtres humains puissent progressivement satisfaire globalement leurs besoins fondamentaux.

On savait aussi ce qui empêcherait le modèle néolibéral d'atteindre ce type d'objectif. Depuis longtemps déjà en effet, la Banque mondiale nous en avait montré le chemin, paradoxalement tracé dans son programme de « lutte contre la pauvreté ». C'était là l'aveu que le consensus de Washington, qui prétendait que le marché mondial optimiserait la création de richesse nécessaire à la satisfaction globale des besoins fondamentaux, ne suffirait pas à résoudre ces problèmes, qui seraient d'un tel niveau qu'il faudrait élaborer un programme spécial pour les pauvres⁹ !

5. E. Matteudi, *Les Enjeux du développement local en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2013.

6. Groupe de recherches européen sur les milieux innovateurs.

7. L. Karpik, *L'Économie des singularités*, Paris, Gallimard, 2007.

8. J. E. Stiglitz, *La Grande Désillusion...*, op. cit.

9. On sait que certains économistes se sont alors posé la question de savoir pourquoi le système dominant ne réussissait pas à « intégrer » tous les habitants de la planète dans le marché mondial, et pourquoi les « exclus » ne cessaient d'augmenter. Voir P. Jorion, *Misère de la pensée économique*, Paris, Fayard, 2012.

Par ailleurs, l'aggravation de la crise de l'énergie et des conséquences du modèle dominant sur l'environnement rendaient de toute évidence le modèle néolibéral incapable de résoudre le problème de l'accès des pauvres à la satisfaction des « besoins de base » puisqu'elle ajoutait en quelque sorte une contrainte macroéconomique supplémentaire.

La situation analysée alors par quelques économistes comme Stiglitz et, plus tard, Jorion donnait une clé explicative beaucoup plus performante : l'échec du modèle néolibéral n'est pas dans sa capacité de création suffisante de richesses, mais dans son incapacité à provoquer une répartition plus équitable de ces richesses. Les trois grandes raisons de cet échec sont maintenant bien connues :

- seul le « politique » pourrait imposer une répartition plus équitable s'il en avait la possibilité, ce que lui refuse l'organisation mondialisée de l'économie. Cela supposerait en effet un pouvoir politique mondial qui n'arrive pas à exister et/ou des mécanismes permettant aux États de gérer davantage les processus économiques, ce que la mondialisation leur a largement enlevé ;

- la répartition des richesses nouvelles nécessaires ne peut être mise en œuvre, en raison de la financiarisation systématique de l'économie qui laisse peu d'initiatives possibles au secteur productif, l'essentiel des échanges concernant des capitaux. Le secteur productif d'ailleurs, prisonnier de ses financiers, en arrive à engendrer des situations si dangereuses qu'il se met lui-même en incapacité d'assurer à ceux qui avaient tenté de satisfaire leurs besoins fondamentaux, l'assurance de la durabilité de leur situation. La situation dramatique de millions de ménages américains privés du logement qu'ils avaient acheté à crédit en est l'exemple le plus trivial, alors que cette situation a été provoquée elle-même volontairement par le secteur financier lui-même¹⁰ ;

- enfin, en dépossédant les acteurs locaux et les producteurs en général de leur appareil de production et de leur production elle-même, on brise les capacités fondamentales de la dynamique de la production.

Cette analyse des crises actuelles globales nous a rapidement persuadés qu'il ne pouvait pas y avoir de réponse globale de l'économie néolibérale aux questions posées par la pauvreté et l'impossibilité de satisfaire les besoins fondamentaux.

Par ailleurs, il était alors apparu assez clairement qu'il y avait concomitance entre la crise globale et l'émergence du développement territorial. On s'est alors posé la question de savoir s'il y avait causalité.

La question principale était alors de savoir si, pour les territoires ruraux, ce n'était pas l'économie mondiale qui avait créé la crise dans ces territoires et qui avait en même temps été à l'origine du développement territorial comme alternative, pour ces territoires. Nous avons développé alors un travail de recherche historique qui confirme bien l'hypothèse ci-dessus.

Du point de vue du contenu, on a trouvé la réponse dans la segmentation de l'espace rural en zones, difficiles, intermédiaires et favorables et dans l'émergence conceptuelle du modèle dominant. Nous tenions là le lien avec la mondialisation. On pouvait alors analyser de plus près ce qu'était le développement territorial en termes d'activité et de gouvernance. Tout ceci permettait d'avancer l'hypothèse d'un nouveau modèle de développement.

Il y a eu en effet, partout dans le monde et plus particulièrement dans les pays du tiers-monde, après la mise en œuvre du tout-État, la remise en cause de la fin des années 1980. Celle-ci s'est accompagnée au mieux d'une « réforme » comme cela a été le cas en Europe, avec celle de la politique agricole commune, et, dans l'ensemble du tiers-monde, des programmes d'ajustement structurel, au pire d'un désengagement de l'État qui a laissé les acteurs locaux seuls face à leurs problèmes. Ces mêmes États avaient pourtant tout « planifié ».

En ce qui concerne le monde rural par exemple, tel espace était destiné à la production cotonnière, tel autre aux céréales, tel autre à l'arboriculture fruitière, tel autre à l'élevage, tel autre enfin à recevoir telle industrie ou telle activité tertiaire. Ces vocations de chaque espace provenaient en effet de l'articulation entre la nécessité, nationale, régionale ou internationale de promouvoir telle activité, et les contraintes existant au niveau local pour la mettre en œuvre. L'opinion des acteurs locaux n'était le plus souvent pas

10. G. Smith, *Pourquoi j'ai quitté Goldman Sachs*, New York Times, 2012.

prise en compte, tout au plus cherchait-on leur adhésion au plan imaginé au niveau national et parfois régional.

Mais, à la fin des années 1980, on s'est alors aperçu que les États n'avaient pas la possibilité, ni financière, ni technique, ni institutionnelle d'initier et de mettre en œuvre des programmes correcteurs, qui ne résoudraient d'ailleurs en rien les blocages inhérents au système global de production.

On doit à la suite de cette évolution – pourtant souvent dramatique pour les acteurs locaux, dans beaucoup de zones et, dans le tiers-monde, productrice d'un exode rural renouvelé, mais de plus en plus contraint par le ralentissement de l'économie mondiale – la naissance du développement territorial. En effet, partout alors dans le monde on a vu apparaître le phénomène associatif en milieu rural et, le plus souvent, la prise en charge par les acteurs locaux d'un certain nombre de problèmes d'abord « sociaux » puis, rapidement économiques, que l'État ne pouvait plus traiter.

Nous avons montré, en partie, que ce ne sont ni les États, ni les organisations internationales, qui ont inventé le développement territorial. Ils ne pouvaient pas en effet le faire et c'était un des objectifs de cet ouvrage de le prouver. Le développement territorial a en effet initié des processus qui n'étaient encore jamais apparus tout au moins dans les espaces et les sociétés rurales.

Tout d'abord, on change d'échelle géographique et on va traiter les problèmes au niveau du territoire. Mais cette innovation ne provient ni des États ni des organisations internationales qui se sentent pourtant responsables du développement, mais des acteurs locaux eux-mêmes. Ce sont également eux qui proposeront ce qui doit être fait et on passera alors du *top-down* au *bottom-up*.

Les États ou les organisations internationales essaient alors de susciter des processus associatifs de ce type pour remplacer leur intervention devenue financièrement impossible mais sans succès et ils retombent de fait dans le tout-État, sans lendemain, faute de ressources.

Mais les « propositions » des acteurs locaux sont fondamentalement différentes de celles qu'avaient tenté de mettre en œuvre les États et les organisations internationales et qui d'ailleurs n'avaient finalement réussi que dans les zones favorables... et qui étaient alors conformes au consensus de Washington !

Mais, dans ces zones pourtant déshéritées, marginales, difficiles, les acteurs locaux font émerger des « ressources locales » spécifiques qu'ils vont valoriser. Ils vont aussi montrer que la valorisation de ces ressources spécifiques a un marché, celui notamment des classes moyennes urbaines et de tous les consommateurs qui cherchent à consommer autrement. Ils vont ainsi pouvoir organiser d'autres flux de produits, qui vont se construire à côté de ceux qui avaient été créés par les produits génériques, et... ils vont organiser la production sous réserve de pouvoir spécifier ces produits.

Alors, en milieu rural, va apparaître une nouvelle économie du développement qui est donc amenée à être une réponse à la mondialisation. C'est une économie multisectorielle autant que le sont les ressources de chaque territoire. Elle peut satisfaire certains besoins des populations ne vivant pas en milieu rural. Elle a donc un marché, qui tient compte de la grande diversité de la consommation, en fonction des éléments constitutifs des groupes humains que sont la culture, l'origine géographique (diasporas), les structures sociales, etc. Elle est l'objet d'une nouvelle consommation, plus qualitative et plus diversifiée, qui correspond au désir de différencier sa demande. Mais cette nouvelle économie du développement ne peut pas plus se passer des acteurs locaux, que des États et des acteurs « privés ».

L'économie du « fordisme¹¹ » avait mis face à face les entrepreneurs et les consommateurs dans l'objectif de construire d'une part un modèle de consommation le plus basique possible pour qu'il puisse être adopté par le maximum de personnes et d'autre part un modèle de production de masse permettant d'abaisser les prix et d'élargir le marché.

Les économistes néolibéraux, en analysant de façon abstraite le fonctionnement de l'économie mondiale, ont imaginé que la maximisation de la croissance et des échanges supposait un marché qui soit le moins du monde « entravé » par un quelconque « régulateur »

11. L'économie fordiste représente un mode de développement très puissant qui s'est développé après la Seconde Guerre mondiale et qui repose sur deux piliers : la production de masse avec des techniques adéquates (invention du travail à la chaîne et du primat des bas coûts de production) et la consommation de masse avec l'accès de couches nouvelles de la population à la grande consommation. C'est bien ce modèle qui est fragilisé aujourd'hui.

des échanges. C'était sans compter sur la financiarisation de l'économie et en faisant l'impasse sur les régulations perverses qu'introduiraient dans ces mécanismes les tenants réels du pouvoir économique si bien décrits dans le dernier ouvrage de Stiglitz¹².

En relevant le défi de cette pauvreté programmée, les dizaines de milliers d'associations locales n'ont pas seulement voulu créer des instruments de la survie. Elles ont voulu tenter de trouver une réponse aux résultats de ce modèle dominant. Mais comme on vient de tenter de le montrer, leur réponse repose sur la mise en place au niveau local d'un triple dispositif :

- l'organisation de base de l'économie rurale des territoires difficiles et intermédiaires ne peut pas être une organisation par filière de production. Elle se doit d'être territoriale, parce que son fonctionnement ne peut exister que si elle s'appuie sur des territoires ;
- cette organisation va se centrer sur la valorisation de ces ressources territoriales, et non plus sur l'insertion de la production locale aux niveaux régional, national et international ;
- elle ne peut fonctionner que par une gouvernance originale, composée des trois acteurs : privés, publics et associatifs.

On est donc, pour le monde rural, en face de la naissance d'une nouvelle économie du développement rural. Mais cette économie-là a besoin des trois types d'acteurs, qui vont développer leur propre logique et parfois organiser l'ensemble des conditions nécessaires à la mise en œuvre du processus :

- ces conditions relèvent d'abord de la définition et de la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques. C'est le cas de la PAC pour les 27 pays européens et les 2 000 territoires Leader, et des différentes mesures nationales que l'on voit apparaître dans certains pays du Sud de la Méditerranée ;
- ces conditions concernent aussi l'émergence des associations locales et de la formation de leurs membres ;
- ces conditions supposent enfin une véritable politique d'appui aux entrepreneurs privés qui veulent jouer le jeu de cette nouvelle économie, en comptant qu'elle leur permettra de

mieux mettre en œuvre leurs compétences et les mettra davantage à l'abri des dangers d'un marché mondialisé.

Ce livre n'avait pas d'autre objectif que de montrer que les processus de développement territorial actuellement en gestation et en activité portent en eux cette nouvelle économie du développement rural. Ces processus sont en effet cohérents du point de vue économique, social et environnemental. Ils n'ont pas la logique abstraite des modèles économiques, qui nous renseignent sur ce que devrait être l'économie mondiale et non pas sur ce qu'elle est. Ils ont pour eux d'exister et de posséder sans doute les conditions de leur extension à beaucoup de territoires ruraux, dont les habitants cherchent désespérément à devenir les acteurs de leur propre développement.

La nouvelle dimension spatiale relance le rôle de la proximité des acteurs dans la construction du territoire et de ses ressources. Denis Requier-Desjardins¹³ avait déjà attiré l'attention sur l'enjeu de la proximité dans les processus de développement, à partir de pratiques concrètes diverses (échanges transfrontaliers en Afrique subsaharienne, notamment sur le pourtour du Nigeria et dynamiques des *maquiladoras* sur la frontière mexico-américaine).

Malgré tout cela, il faut avancer que nous n'avons pas de solution alternative globale. Il existe des opportunités locales émergentes qui, à défaut de solutions universelles, offrent des perspectives, à l'échelle locale, de réappropriation par les acteurs des produits de leur propre activité, et qui présentent une efficacité écologique, sociale et économique.

Sans être universelles, ces propositions comprennent cependant des invariants entre les territoires. Les deux principaux sont en effet la valorisation des ressources spécifiques de chaque territoire et la prise en main du processus par les acteurs locaux (publics, privés et associatifs). La spécificité de chacun permet alors une coopération entre les territoires, qui dessine un nouveau type d'universel, qui n'est plus uniforme comme il l'est avec le modèle dominant.

En étant différents, les territoires peuvent échanger. La nouvelle division du travail qui s'amorce dans ce processus de développement

12. J. E. Stiglitz, *Le Prix de l'inégalité*, Éditions Les liens qui libèrent, 2012.

13. D. Requier-Desjardins, « L'économie du développement et l'économie des territoires : vers une démarche intégrée ? », in L. Abdelmalki et C. Courlet, *Les Nouvelles Logiques du développement*, Paris, L'Harmattan, 1995, p.41-55.

territorial est, de fait, une organisation de la complémentarité entre les différentes spécificités.

Ainsi, les perdants, ceux des zones difficiles et intermédiaires, inventent des solutions qui ne peuvent pas alors être « volées » par les gagnants.

ANNEXES

LE MARIAGE DES PRODUITS ALIMENTAIRES ET DU PATRIMOINE : LA ZONE DE BÉNI KHEDACHE

Elle est située au sud-est de la Tunisie dans le gouvernorat de Médenine. C'est une zone de montagne dont la pluviométrie annuelle moyenne est de 230 mm par an. Elle est peuplée d'habitants et constitue, du point de vue administratif, une « délégation ». Longtemps alimentée en revenus monétaires par les populations émigrées, elle recolonise actuellement ses terres agricoles situées souvent dans des vallées montagneuses aménagées par les techniques des jessour (banquettes installées dans le lit de l'oued pour certaines depuis deux mille ans). L'activité agricole des jessour est complétée par une activité d'agriculture pluviale essentiellement consacrée à la céréaliculture (8 000 ha). La présence importante de petits ruminants (de l'ordre de 60 000 têtes réparties de façon à peu près égale entre ovins et caprins) complète le dispositif agricole.

Elle dispose d'atouts importants, encore partiellement valorisés dont les principaux sont les suivants :

- une grande richesse en biodiversité ;
- une agriculture quasiment biologique ;
- des ressources intéressantes en eaux superficielles ;
- les jessour ;
- un artisanat d'art assez spécifique ;
- un patrimoine archéologique assez important composé d'anciens ksour et de vestiges romains ;
- une modeste infrastructure hôtelière qui permet de recevoir notamment des touristes séjournant dans la proche île de Djerba.

Les contraintes à surmonter sont nombreuses. Elles sont toutes relatives à la situation bioclimatique et à une forte densité de population (près de 30 habitants au km²).

Cette zone a fait l'objet d'un important développement associatif. Les quatre associations les plus actives ont pris en charge, soit le développement global de la zone (pour deux d'entre elles), soit des aspects plus particuliers (patrimoine et ksour).

Depuis fin 2001, sur l'initiative conjointe des associations locales et du proche Institut des régions arides, un processus de développement nouveau s'est mis en place qui s'est rapidement appuyé sur une coopération internationale du groupe Leader 34 et de l'IAM de Montpellier.

Quatre axes de développement ont ainsi été dégagés :

- le tourisme rural basé sur la valorisation des ressources patrimoniales et paysagères ;
- la promotion de l'artisanat textile (vêtements locaux) ;
- la promotion de deux produits agricoles spécifiques pouvant bénéficier de labels (figues et fromages de chèvre) ;
- la mise à niveau des infrastructures d'assainissement et de distribution d'eau potable.

D'après M. Elloumi, M. Sghaier et K. Kadhkadh, « Le cas de la Tunisie » in Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens*, partie 2, p. 145.

UN TERRITOIRE RURAL QUI S'ORGANISE : LE CANTON DE MOUTHOMET (AUDE, FRANCE)

« Ce canton représentait jusqu'en 1985 l'archétype de la zone déshéritée du département de l'Aude. Situé à l'extrême limite de la plaine des Corbières, il représente un essaimage de petites et parfois très petites communes dont les agriculteurs, souvent très âgés, pratiquent la viticulture dans les basses terres et un élevage non spécialisé dans les collines.

Aussi, c'est avec une certaine condescendance que les responsables politiques départementaux accueillirent l'initiative de développement local qu'avait été la création de l'association pour le développement des Hautes Corbières. Mais il est apparu rapidement que, sous l'impulsion intelligente et mobilisatrice de l'animateur de cette association devenu plus tard conseiller général, cette zone allait faire parler d'elle. À la surprise générale, c'est en effet à Mouthomet que fut créé le premier district rural de France. C'est aussi un exemple, cité dans toute l'Europe du développement local, d'un processus de développement fondé sur un phénomène culturel certes de taille, le catharisme, mais qui était jusqu'à présent complètement « folklorisé ».

Il est intéressant de noter que les étapes successives du développement du canton de Mouthomet. Pendant les trois premières années de son existence, l'association pour le développement des Hautes Corbières a exclusivement orienté ses efforts sur une analyse-diagnostic rigoureuse. Celle-ci s'est appuyée sur le travail de plusieurs commissions sectorielles composées exclusivement d'acteurs locaux. Par la suite, ces commissions ont défini des stratégies de développement sectorielles et l'association elle-même a défini des priorités. C'est ainsi que le bras de levier culturel, porté par le phénomène cathare, a été choisi parmi les axes de développement les plus mobilisateurs. Il s'est avéré très porteur d'activités et d'emplois. »

Tiré de P. Campagne, *Analyse des zones rurales*, CIHEAM-IAMM, 2004, p. 64.

BAALBECK-HERMEL (LIBAN) : DU TERRITOIRE DES CULTURES ILLICITES AU TERRITOIRE « IDENTITAIRE » DE L'OLIVERAIE, DE LA TRUITE ET DE L'AGROTOURISME

Cette zone était depuis longtemps pauvre en infrastructures de toutes sortes, les villages de la région manquant d'eau, d'électricité, de route, de téléphone, d'école. La faible rentabilité des cultures pratiquées et le manque d'équipements se sont répercutés sur le développement du secteur agricole. En même temps, la pratique de l'élevage de toute sorte était négligeable. Quant au secteur tertiaire, il était limité à quelques petits magasins qui assuraient l'approvisionnement des habitants des villages.

C'est dans ce contexte matériel et social que se sont développés depuis longtemps l'expansion et le trafic des cultures illicites, comme le cannabis, qui assuraient des revenus monétaires complémentaires aidant à la survie des agriculteurs, et permettant parfois leur enrichissement. L'agriculture, fondée sur les cultures traditionnelles, servait en effet surtout à l'autoconsommation (du fait des difficultés d'écoulement des produits sur le marché national).

En 1992, le Liban était au troisième rang des pays producteurs de cannabis, d'après les données exposées à la 35^e session de la commission des drogues narcotiques, qui s'est déroulée à Vienne du 6 à 15 avril. Le Liban était décrit comme disposant de 9 000 ha de cannabis avec une estimation de la production moyenne de 545 à 1 000 t de haschisch. Avec la fin de la guerre civile et le changement de conjoncture politique, les responsables libanais ont exprimé le désir d'éradiquer les cultures illicites, d'interdire leur trafic, de rayer définitivement le Liban de la liste des pays producteurs de drogues et enfin d'inspirer à nouveau la confiance sur la scène internationale.

Après cette éradication des cultures illicites, il y a eu un changement d'identité de ce territoire. On est passé d'une identité fondée sur les cultures illicites à un territoire identitaire de l'oliveraie, de la truite et de l'agrotourisme. Étant donné que le territoire de Hermel est caractérisé par un climat semi-aride avec une pluviométrie ne dépassant pas 200 mm par an et une pauvreté pesante, les agriculteurs se sont mis d'une part à cultiver les oliviers dans la plaine, ce qui ne nécessite pas un investissement important, et d'autre part, les propriétaires de terrains avoisinant la rivière de l'Oronte

ont commencé à construire des bassins pour l'élevage de la truite. Ainsi, les terres plantées en olivier ont atteint rapidement environ 2 000 dounoms (200 ha) et 137 stations piscicoles ont été construites avec une production de 1 000 t. En parallèle de cette activité de pisciculture sur la rivière de l'Oronte, se sont développés le canoë-kayak et le rafting, une activité touristique nouvelle et seulement praticable dans ce cours d'eau. De plus, en 2003, certains propriétaires montagnards du territoire du « clan Ellow » ont développé un projet d'agrotourisme (nommé El Jurd) sur les hautes montagnes du territoire. Les touristes viennent passer leurs vacances ou des week-ends à la montagne.

Les propriétaires du lieu leur assurent le logement dans des tentes ainsi que la nourriture locale à base de produits locaux. Suite à ses changements, un territoire avec une nouvelle identité s'est mis en place qui est celle des oliveraies, de la truite et de l'agrotourisme. Cette identité a remplacé celle des cultures illicites qui avait pourtant persisté pendant des siècles.

D'après S. Darwich, « Dynamique territoriale au Liban : des territoires religieux, tribaux et économiques aux territoires de développement », in Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens*, 2009, <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/67/29/35/PDF/PACTE-RAFAC-EmergenceTerrMedi.pdf> et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens... », art. cit.

NB: L'existence des cultures illicites, mentionnée ci-dessus, a été signalée par C. L. Phocas dans son rapport, *Baalbeck-Hermel area Integrated Rural Development Programme*, 1993, p. 69-70.

DÉVELOPPEMENT RURAL D'UN TERRITOIRE EN ZONE DE MONTAGNE : LA LOCALITÉ D'IMLIL (MAROC)

« Imlil est une petite localité de montagne située au cœur du massif du Toubkal et du parc du même nom. Elle jouit d'un privilège de position au pied du mont Toubkal, le plus haut sommet d'Afrique avec ses 4 136 m d'altitude.

Le développement de la zone a connu les caractéristiques suivantes :

évolution du système d'activité, avec la prégnance progressive de l'activité touristique ;

évolution du système de production, avec le passage d'un système de production agropastorale, vivrier, à un système intensifié et de rente, tourné et dépendant du marché ;

évolution concernant les conditions de vie (habitat, moyen de confort, etc.) ;

évolution de type urbanistique, notamment la montée en puissance du petit centre d'Imlil et les investissements touristiques visibles, comme les gîtes, les auberges, les hôtels, et les différents commerces, etc.

La petite localité d'Imlil s'est mue en l'espace de deux décennies en un espace structurant le développement et porteuse d'une logique territoriale qui s'explique par son privilège de position, son homogénéité spatiale et ethnique, le dynamisme de ses hommes, l'organisation des acteurs territoriaux.

La structuration du territoire résulte alors de l'agrégation des actions collectives (et individuelles) organisées à l'échelle des douars (comme les structures d'hébergement, etc.) et des actions transversales ou structurantes pour la promotion des activités développées autour du centre d'Imlil ou du « pays », ce nouveau « chez soi commun » qui transcende l'appartenance au seul douar. »

Tiré de M. Mahdi, « Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens : le Maroc », *in* Campagne et Pecqueur, 2012, p. 47, <http://om.ciheam.org/om/pdf/b69/b69.pdf>

UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL LIÉ À UNE « DIASPORA » : LA ZONE DE MOUZAKI-ARGITHEA (GRÈCE)

Cette zone possédait jusqu'en 2011 les caractéristiques suivantes :

- une petite région historique aujourd'hui divisée en quatre unités administratives (dèmes) ;

- un petit bassin de vie et d'emplois rural autour de la petite ville et proche des deux villes départementales avoisinantes (30 km) ;

- la grande opposition au niveau démographique et économique entre la plaine (avec une économie locale basée sur une agriculture modernisée, intensive et irriguée) et la montagne (dépeuplée, et avec de l'élevage ovin-caprin et bovin extensif) ;

- le retour de la diaspora comme facteur décisif dans le processus de territorialisation ;

- une zone qui a bénéficié des programmes de type Leader (Pinder et Pintos).

On ne peut pas comprendre l'émergence des territorialités dans la zone sans connaître ce capital que représente la diaspora. Les membres de celle-ci (5 500 sans compter les personnes revenues avec eux) sont organisés en communautés et associations culturelles dont le siège est situé là où ils résident. Une partie constitue, avec l'apport d'installés exogènes, une population relativement jeune non négligeable. Ces associations sont officiellement reconnues, disposent d'écoles, organisent des fêtes et des manifestations dans les traditions de leur région d'origine où leurs membres conservent des terres et la maison familiale.

Mouzaki constitue un premier lieu d'échange d'informations, de rencontre avec la diaspora, de contact entre les clients issus de celle-ci et les entrepreneurs de la région, et de contacts avec Anka et le pouvoir municipal.

Les principaux acteurs (publics, sociaux, privés, associations culturelles, associations des originaires, organisations diverses) de la zone ont participé à toutes les procédures suivies (information, mobilisation, diagnostic, concertations, etc.) pour mettre en œuvre les programmes Leader et Pinder. L'agence de développement Anka

est au centre des initiatives et de la gestion du processus de développement du territoire.

D'après D. Goussios, « Analyse de la dynamique territoriale nationale de la Grèce », in Rafac-Pacte Territoires, *Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens*, 2009, <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/67/29/35/PDF/PACTE-RAFAC-EmergenceTerrMedi.pdf> et P. Campagne et B. Pecqueur (dir.), « Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens... », art. cit.

UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL EN ZONE OCCUPÉE : L'HUILE D'OLIVE DE LA VALLÉE DU JOURDAIN

« En Cisjordanie, 42 % de la population habite dans les zones rurales. Par ailleurs, malgré les évolutions récentes vers une économie de services, le secteur agricole reste un pilier de l'économie nationale puisqu'il emploie environ 20 % de la population participe pour 12 % au produit intérieur brut et représente 25 % des exportations palestiniennes. La vallée du Jourdain couvre environ 110 000 ha, avec une zone de piémont bien arrosée (400 à 600 mm), une zone aride à 150 mm le Ghor, une zone de transhumance bédouine. Le climat est favorable aux cultures précoces : 18 000 ha d'arboriculture fruitière dont 7 000 ha d'oliviers, 30 000 ha de maraîchage, dont 3 000 ha sous serre, 6 000 ha de cultures céréalières et 8 000 ha de parcours. [...]

Historiquement, l'agriculture palestinienne était une agriculture compétitive basée sur l'avantage comparatif : on peut rappeler l'exportation des oranges de Jaffa. Pourtant cette compétitivité a commencé à décliner depuis les années 1980. L'avantage comparatif était lié à la présence de main-d'œuvre abondante et qualifiée, ainsi que de ressources naturelles disponibles et d'accès relativement facile et libre. La proclamation militaire israélienne à la suite de la guerre de 1967 a imposé un droit de contrôle et de gestion des ressources en eau en Cisjordanie par les autorités israéliennes¹.

Les producteurs doivent alors s'appuyer sur les ressources spécifiques du territoire pour que ces productions bénéficient d'un avantage comparatif qui ne puisse être attaqué par d'autres pays producteurs dans d'autres contextes économiques et sociaux plus favorables². Cet avantage devient alors un avantage différenciatif non délocalisable et constitue une véritable opportunité pour les agriculteurs. [...]

1. Face à ce retournement de position de l'agriculture palestinienne qui ne peut plus assumer la compétitivité, les approches en termes de développement territorial local peuvent être appliquées essentiellement à partir de la forme familiale dite de petite production marchande. [NDA]

2. C'est la thèse défendue par Nabil Abu Shammala : « L'intérêt et l'efficacité d'une approche territoriale de l'agriculture en Palestine », soutenue le 12 octobre 2009, université Pierre-Mendès-France, Grenoble.

L'oléiculture dans la vallée du Jourdain développée à des fins de subsistance peut évoluer vers la reconnaissance d'une qualité exceptionnelle *tout en couplant cette production avec des services liés aux caractéristiques de la région* [souligné par les auteurs]. Les qualités organoleptiques et gustatives de cette huile ont été remarquées par les experts internationaux et un cahier des charges a été élaboré avec les producteurs. Son application commence à produire des effets positifs en termes d'homogénéisation et de stabilisation du produit.

L'étape suivante consiste à coupler cette production avec la fourniture d'un service culturel emblématique tel que le tourisme religieux puisque la vallée du Jourdain constitue le grand témoin des grandes migrations de l'homme Nord-Sud et Est-Ouest, ainsi que le lieu d'émergence des trois grandes religions monothéistes, juive, chrétienne et musulmane. On retrouve à ce niveau le concept de ressource territoriale, à condition que les acteurs concernés en aient une perception explicite et s'approprient le concept».

Tiré de Nabil Abou Shammala et Jean Paul Chassany,
in Campagne et Pecqueur (dir.), 2012, p. 105 et suiv.,
<http://om.ciheam.org/om/pdf/b69/b69.pdf>

LES RESSOURCES DU TERRITOIRE ET LA TERRITORIALISATION DES ACTIVITÉS DANS LE TERRITOIRE DE MAESTRAT (ANDALOUSIE, ESPAGNE)

La territorialisation des activités (comme l'incorporation dans le processus productif des actifs territoriaux spécifiques) n'est pas encore assez consolidée. L'unique initiative considérée comme un clair exemple de territorialisation est celle qui a été réalisée avec le soutien d'Intercoop³ autour des oliviers millénaires, donc bénéficiant d'une protection spéciale⁴.

D'une part, Intercoop a réussi à convaincre certaines coopératives de la zone (avec la collaboration des agriculteurs) de l'intérêt de séparer l'huile d'olive obtenue à partir des olives de ces arbres millénaires des autres huiles d'olive, dans le but de la commercialiser à part entière comme «huile d'oliviers millénaires». Les initiatives menées jusqu'à présent pour la promotion de cette huile (participation aux foires) ont obtenu de bons résultats. Il est à noter qu'il s'agit d'une production réduite.

D'autre part, Intercoop a créé une ligne de tourisme coopératif autour de ces arbres, en créant la route des oliviers millénaires, à laquelle participent les coopératives de la zone (avec des services de visites guidées, de dégustation et même d'hébergement).

De cette façon, les coopératives tirent profit du commerce de cette gamme de produits.

Néanmoins, les entretiens réalisés, auprès de certains participants dans ces initiatives, révèlent l'existence de certaines limitations sociales qui empêchent la mise en place d'une meilleure exploitation du potentiel de ces initiatives. Ainsi, un agriculteur qui participe avec ses oliviers à la production de ce type d'huile, a révélé l'existence d'une certaine «sanction sociale» de la part d'autres associés de sa propre coopérative. Ces derniers ne sont pas d'accord avec cette nouvelle initiative qui exige d'apporter une partie de la

3. Intercoop : Intercoopération, organisme d'appui aux coopératives.

4. Il s'agit des arbres catalogués par l'administration publique comme *bénéficiant d'une protection spéciale et pour lesquels elle a crédité leur ancienneté*.

production à une autre coopérative participant à la fabrication de l'huile d'oliviers millénaires.

D'après F. Cena Delgado, R. Gallardo et D. Ortiz,
« L'Espagne », in Rafac, Pacte Territoires, *Processus d'émergence
des territoires ruraux dans les pays méditerranéens*, 2009.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	7
PRÉFACE - Philippe Lacombe	9
INTRODUCTION	13
> Des limites et des bornes de cet ouvrage	20
> L'ordonnancement suivi dans cet ouvrage	23
PREMIÈRE PARTIE - LA FORMATION HISTORIQUE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	27
I. DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE AU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL :	
NOUVELLES RÉALITÉS, NOUVEAUX CONCEPTS	31
> Les grandes évolutions de l'agriculture, de l'élevage et du monde rural après la Seconde Guerre mondiale	32
> Quand la société locale, essentiellement agricole, devient société rurale	36
> L'apparition de la ruralité	39
> L'émergence des « territoires »	42
> Comment alors définir le territoire ?	46
> Des territoires qui possèdent des ressources à valoriser	49
> Un rapport renouvelé du rural vis-à-vis de l'urbain	52
II. L'ÉMERGENCE D'UNE DIFFÉRENCIATION ENTRE TROIS TYPES DE ZONES RURALES	55
> Zones favorables, difficiles et intermédiaires : l'aboutissement d'un processus historique (1960-1990)	57

> La mise en place des correcteurs des grandes évolutions de l'agriculture, de l'élevage et du monde rural	69
> L'émergence du développement territorial : le réveil des acteurs locaux	78
> L'institutionnalisation du développement territorial	83
> Le développement territorial : un processus bien réel	86

III. LES ZONES FAVORABLES, INTERMÉDIAIRES ET DIFFICILES :

PRODUIT DU MODÈLE DOMINANT	91
> L'enchaînement historique des différentes formes sociales de production	93
> Les éléments constitutifs du modèle dominant : conditions générales de production et niveau de satisfaction des besoins des populations	103
> Le lien entre les deux composantes du modèle dominant	109
> Les variables d'ajustement des conditions générales de production et du niveau de satisfaction des besoins	112
> La montée en puissance des villes	115

DEUXIÈME PARTIE - LES PRINCIPALES COMPOSANTES

DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	119
------------------------------	-----

IV. LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL COMME COMPOSANTE NOUVELLE

DES PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT AU NIVEAU LOCAL	123
> Systèmes productifs agricoles de terroir et territoire	124
> Une double distinction : ressource potentielle et ressource activée, facteurs à caractère générique et spécifique	127
> Les ressources génériques	129
> Les ressources spécifiques	131
> L'activation et la spécification : un processus de transformation	134
> Un territoire « révélé »	138
> La valorisation de la ressource comme aboutissement de sa transformation	140

V. L'ÉMERGENCE DE LA RESSOURCE TERRITORIALE ET SA VALORISATION	147
> Qu'est-ce que la ressource territoriale ?	151
> Les différents types de ressources territoriales	153
> La valorisation des ressources territoriales renvoie d'abord à des pratiques anciennes	156
> La différenciation de la valeur par la qualité	160
> Quand la qualité génère des rentes particulières	163
> Les différences étapes de la valorisation de la ressource territoriale	167
> La combinaison de ressources et le panier de biens	168

VI. LA GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

COMME CONDITION DE LA VALORISATION DURABLE

DES RESSOURCES SPÉCIFIQUES DU TERRITOIRE	173
> Le concept de gouvernance	175
> Créer les conditions du développement territorial : un nouveau rôle pour l'État	177
> Quel territoire pour quelle gouvernance ?	180
> Genèse de la gouvernance du développement territorial	185
> La dynamique de cette gouvernance	197
> Les différents stades d'évolution de la gouvernance territoriale	201
> Les structures et les formes juridiques d'organisation de la gouvernance du territoire	204

TROISIÈME PARTIE - LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL :

VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT ?	209
---	-----

VII. UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT ?	213
> Mode et modèle de développement	213
> Les caractéristiques intrinsèques du modèle de développement territorial	219

VIII. LE DÉVELOPPEMENT RURAL RETROUVE LE CHEMIN DES TERRITOIRES	225
> Les effets du modèle de développement territorial	226
> Les conditions de mise en œuvre du nouveau modèle de développement	231
> Les outils d'évaluation du modèle de développement territorial : compétitivité et performance	237
CONCLUSION	243
ANNEXES	253
> Le mariage des produits alimentaires et du patrimoine : la zone de Béni Khedache	253
> Un territoire rural qui s'organise : le canton de Mouthoumet (Aude, France)	255
> Baalbeck-Hermel (Liban) : du territoire des cultures illicites au territoire « identitaire » de l'oliveraie, de la truite et de l'agrotourisme	256
> Développement rural d'un territoire en zone de montagne : la localité d'Imlil (Maroc)	258
> Un développement territorial lié à une « diaspora » : la zone de Mouzaki-Argithea (Grèce)	259
> Un développement territorial en zone occupée : l'huile d'olive de la vallée du Jourdain	261
> Les ressources du territoire et la territorialisation des activités dans le territoire de Maestrat (Andalousie, Espagne)	263