



La compétitivité territoriale

Construire une stratégie de développement territorial à la lumière de l'expérience LEADER

Fascicule 1



LIAISON ENTRE ACTIONS
DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS
FOR THE DEVELOPMENT
OF THE RURAL ECONOMY



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'AGRICULTURE

EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL
AGRICULTURE

La compétitivité territoriale

**Construire une stratégie de développement
territorial à la lumière de l'expérience LEADER**

Fascicule 1

"INNOVATION EN MILIEU RURAL"

CAHIER DE L'INNOVATION N° 6 – FASCICULE 1

OBSERVATOIRE EUROPÉEN LEADER

DÉCEMBRE 1999

*Ce fascicule a été rédigé par **Gilda Farrell** (Directrice adjointe de l'Observatoire européen LEADER) et **Samuel Thirion** (INDE, Portugal) avec la collaboration de **Paul Soto** (Iniciativas Económicas, Espagne).*

*Il est le produit des réflexions menées par le Groupe de Travail Innovation de l'Observatoire européen LEADER, coordonné par **Gilda Farrell** et composé de **Evelyne Durieux** (Observatoire Européen LEADER), **Martine François** (GRET, France), **Robert Luckesch** (ÖAR, Autriche), **Elena Saraceno** (CRES, Italie), **Paul Soto** (Iniciativas Económicas, Espagne) et **Samuel Thirion** (INDE, Portugal).*

***Yves Champetier** et **Jean-Luc Janot** (Observatoire européen LEADER) ont participé à la finalisation du document. Responsable de la production: **Christine Charlier**.*

Sommaire

L'approche territoriale du développement rural	5
Partie 1	7
L'approche territoriale en milieu rural – les enseignements de LEADER	9
1.1 L'approche territoriale, une démarche récente	9
1.2 L'approche territoriale: émergence et évolution	10
1.3 L'approche territoriale locale: les enseignements et les acquis de LEADER	11
Partie 2	17
Capital territorial et projet du territoire	19
2.1 Elaborer le projet du territoire en évaluant le "capital territorial"	19
2.2 Quelques pistes méthodologiques pour analyser le capital du territoire	21
2.3 De l'analyse du capital à l'élaboration d'une stratégie	26
Partie 3	31
De l'analyse du capital territorial à l'élaboration d'une stratégie de développement territorial	33
3.1 Quelques idées de base pour élaborer une stratégie selon les principes de l'approche territoriale	33
3.2 Créer une dynamique collective autour du territoire-projet	35
3.3 Quelques exemples de stratégies de développement territorial	36
Conclusion	43

L'approche territoriale du développement rural

Face à la crise qu'ont connue beaucoup de zones rurales en Europe, l'Initiative communautaire LEADER a sans aucun doute tracé de nouvelles voies de développement qui aujourd'hui apparaissent comme un début de réponse aux exigences de revitalisation et d'épanouissement de ces zones.

La question, à présent, est de savoir dans quelle mesure les voies tracées par LEADER peuvent être consolidées et permettre aux zones rurales d'acquérir une véritable "compétitivité territoriale".

Cette question prend un caractère crucial au moment où LEADER II s'achève, cédant la place à LEADER+. Le passage à cette nouvelle phase de LEADER, dont on attend un "plus" par rapport à l'Initiative précédente, peut être l'occasion d'un indispensable saut qualitatif. Pour cela, chaque zone élaborera son "projet de territoire", qui visera ce que nous appelons la "compétitivité territoriale".

Qu'entend-on par "compétitivité territoriale"?

Dans son sens courant, être compétitif signifie "pouvoir supporter la concurrence du marché". La compétitivité territoriale a donc un sens à priori strictement économique. Mais peut-on dire pour autant qu'un territoire qui produit par exemple des matières premières agricoles à très bon marché mais dans des conditions sociales déplorables et sans considération pour son environnement est compétitif? Cette interrogation conduit à donner un sens plus large à celui de compétitivité, qui s'exprime dans le concept de compétitivité territoriale: un territoire devient compétitif s'il peut affronter la concurrence du marché tout en assurant une durabilité environnementale, économique, sociale et culturelle fondée sur des logiques de réseau et d'articulation inter-territoriale. En d'autres termes, la compétitivité territoriale suppose:

- > la prise en compte des ressources du territoire dans la recherche d'une cohérence d'ensemble;
- > l'implication des acteurs et des institutions;
- > l'intégration des secteurs d'activité dans une logique d'innovation;

> la coopération avec les autres territoires et l'articulation avec les politiques régionales, nationales, européennes et le contexte global.

L'élaboration du projet de territoire est donc un processus visant à faire acquérir aux acteurs locaux et aux institutions une quadruple capacité: la capacité à valoriser leur environnement, à agir ensemble, à créer des liens entre secteurs en faisant en sorte de retenir sur place le maximum de valeur ajoutée, à entrer enfin en liaison avec d'autres territoires et le reste du monde.

Ces quatre capacités peuvent être mises en correspondance avec ce que nous appelons "les quatre dimensions" de la compétitivité territoriale, qui se combineront de manière spécifique dans chaque territoire, à savoir:

- > la **"compétitivité sociale"** – capacité des acteurs à agir efficacement ensemble sur la base d'une conception partagée du projet, et encouragée par une concertation entre les différents niveaux institutionnels;
- > la **"compétitivité environnementale"** – capacité des acteurs à mettre en valeur leur environnement en en faisant un élément "distinctif" de leur territoire, tout en assurant la préservation et le renouvellement des ressources naturelles et patrimoniales;
- > la **"compétitivité économique"** – capacité des acteurs à produire et à retenir un maximum de valeur ajoutée sur le territoire en renforçant les liens entre secteurs et en faisant de la combinaison des ressources des atouts pour valoriser le caractère spécifique des produits et services locaux;
- > le **positionnement dans le contexte global** – capacité des acteurs à trouver sa place par rapport aux autres territoires et au monde extérieur en général, de façon à faire épanouir leur projet territorial et à en assurer la viabilité dans le contexte de la globalisation.

Les processus décrits ici ont déjà été amorcés dans de nombreux territoires. Tout le problème à présent est de faire en sorte qu'ils s'inscrivent dans le long terme, et au cœur de la stratégie de développement de chacun d'eux.

En publiant ces cinq fascicules, l'Observatoire européen LEADER, en s'appuyant sur l'expérience de LEADER I (1991-1994) et de LEADER II (1994-1999), se propose d'enrichir la réflexion des acteurs qui, dans les territoires ruraux d'Europe, recherchent une nouvelle compétitivité territoriale fondée sur la concertation et la coopération.

Le fascicule 1 place la situation de départ au centre de l'élaboration d'une stratégie territoriale; le fascicule 2 traite de la "compétitivité sociale"; le fascicule 3 concerne la "compétitivité environnementale" en tant qu'élément de cette stratégie; le fascicule 4 aborde la "compétitivité économique" et le fascicule 5, la "compétitivité à l'échelle globale".

Chaque fascicule passe en revue l'un des aspects de la compétitivité territoriale, en fonction de la grille suivante:

- > analyse du contexte;
- > enseignements de LEADER et de l'expérience des groupes d'action locale (GAL);
- > proposition d'outils et de méthodes;
- > présentation de stratégies possibles.

De nombreux exemples utilisés dans les différents fascicules de la série font référence à des actions, activités ou entreprises présentées de façon plus détaillée dans le répertoire "**Actions innovantes de développement rural**" publié en 7 langues par l'Observatoire européen LEADER à partir de 1997 et accessible en 6 langues sur le site Internet "Rural Europe".

On trouvera également sur ce site un grand nombre d'informations pertinentes sur l'Initiative communautaire de développement rural LEADER, ainsi que la plupart des publications réalisées par l'Observatoire européen LEADER.

Partie 1

L'approche territoriale en milieu rural – les enseignements de LEADER

L'approche territoriale en milieu rural – les enseignements de LEADER

Ce premier fascicule de la série *“La stratégie territoriale du développement rural à la lumière du programme européen LEADER”* a pour objectif de jeter les bases d'une stratégie de développement consistant à valoriser la spécificité d'un territoire rural pour assurer sa compétitivité à long terme.

1.1 L'approche territoriale, une démarche récente

Après le scénario de la modernisation/intensification de l'agriculture qui a profondément marqué les zones rurales depuis la Deuxième Guerre mondiale, puis et/ou en parallèle celui de l'assistance par le biais de politiques de subventions, on voit depuis une vingtaine d'années progressivement émerger un nouveau scénario de développement. Il repose sur la recherche d'une nou-

velle forme de compétitivité concernant l'ensemble des activités du territoire et sur la mise en œuvre de stratégies territoriales de développement rural.

Lancée en 1991, basée sur une approche “ascendante”, partenariale, multisectorielle et intégrée du développement, l'Initiative communautaire LEADER a joué un rôle essentiel dans l'émergence de ce scénario. Y ont aussi contribué de nouvelles politiques d'aménagement du territoire et de développement rural: les diverses politiques nationales “de la montagne”, les “contrats de pays” français, les “contratti d'area” italiens, les politiques de “Dorferneuerung” (rénovation de village) en Allemagne, etc.

Loin d'exclure la poursuite des scénarios antérieurs, l'approche territoriale s'articule avec eux tout en les complétant.

TABEAU 1: SYNTHÈSE DES SCÉNARIOS DE DÉVELOPPEMENT EN MILIEU RURAL

Type de scénario	Type de politiques	Effets attendus	Délais
Intensification de l'agriculture	Aide à l'intensification de l'agriculture, décidées à un niveau central	Compétitivité agricole sectorielle, exode rural	Effets à moyen terme
Assistance	Subventions aux agriculteurs et à d'autres populations	Maintien des activités et des populations plutôt que compétitivité; dépendance vis-à-vis des fonds publics	Effets immédiats
Recherche de compétitivité territoriale	Approche territoriale intégrant espace, acteurs, marchés et politiques publiques d'intervention	Revitalisation/restructuration progressive des territoires ruraux; adaptation à de nouvelles fonctions et demandes;	Effets à long terme

Dans la plupart des zones LEADER, les trois scénarios coexistent, le poids spécifique des deux premiers déterminant la marge de manœuvre du troisième.

Le scénario de la compétitivité territoriale est toutefois le seul qui puisse à long terme assurer une viabilité à un territoire rural. Il permet en outre aux deux autres de gagner en pertinence. En effet:

- > il inscrit la modernisation de l'agriculture dans une perspective de gestion de l'espace et des ressources naturelles – ainsi, l'agriculture n'est-elle plus réduite à sa seule fonction alimentaire;
- > en faisant en sorte que l'attribution des aides publiques passe par une concertation locale entre secteurs public et privé, il permet une meilleure cohérence à l'échelle du territoire.

EXEMPLE

Meath, en Irlande, est un comté à forte vocation agricole. Ses liens de dépendance vis-à-vis de l'agriculture l'ont rendu vulnérable aux changements intervenus dans les modèles et techniques agraires. La proximité de Dublin et la multiplication des "cités dortoirs" autour de la capitale irlandaise ont eu des répercussions sur le tissu social de la région, qui se sont traduites par un faible développement des activités économiques non agricoles du comté. Conscient de cette situation, le groupe LEADER Meath a inscrit au nombre de ses priorités l'élaboration d'un projet pilote au nom évocateur de "Kick Start" (Coup de pouce). Cela a déclenché l'intervention d'acteurs clés et permis la collecte de précieuses données concernant le territoire, ainsi que l'élaboration de plans d'action. Dix villages ont ainsi présenté des projets de développement de qualité (impliquant environ 120 personnes par village), qui ont ensuite été rendus publics (affichage municipal pendant deux jours), ce qui a permis aux acteurs et institutions concernés de faire des commentaires, voire des suggestions de correction de la proposition originale. Le groupe LEADER a alloué une partie de son budget aux projets élaborés dans le cadre de "Kick Start", d'autres étant financés par les autres organismes de développement de la zone North Meath. Des "audits de compétences" des acteurs locaux ont également été réalisés afin d'évaluer le potentiel de création d'activités nouvelles et d'emplois.

1.2 L'approche territoriale: émergence et évolution

L'émergence de l'approche territoriale a été favorisée par l'évolution des attentes des consommateurs et des marchés, par l'introduction de nouvelles technologies de communication et par l'évolution des institutions.

- > L'urbanisation a fourni aux acteurs ruraux l'occasion de répondre au besoin d'évasion des consommateurs urbains par des offres mettant en valeur la qualité de leur territoire en termes d'accueil, de loisirs, de culture, etc. D'où un développement de multiples formes de tourisme rural.
- > La demande des consommateurs en produits alimentaires "régionaux", "de terroir", représente elle aussi une opportunité économique pour les zones agricoles moins productives: elle pousse les producteurs locaux à transformer sur place, à petite échelle, des produits de qualité et à retrouver un niveau de compétitivité en mettant en valeur les qualités spécifiques de leurs produits.
- > Les nouvelles technologies de la communication contribuent à relativiser l'éloignement des zones rurales en y facilitant l'accès à l'information, donc à créer les conditions indispensables à l'installation de nouvelles activités.
- > Les institutions locales, régionales, nationales et européennes sont de plus en plus sensibles aux approches territoriales du développement, même si les problèmes de répartition des compétences entre les niveaux de décision sont loin d'être résolus.

Ces évolutions auront vraisemblablement tendance à se renforcer. Ainsi, selon différentes sources, la demande en produits de qualité, qui représente actuellement 10% environ du marché des produits alimentaires, devrait-elle sensiblement augmenter: au Danemark par exemple, on estime que les produits de qualité, toutes catégories confondues, devraient atteindre d'ici 2010 près de 30% du marché agro-alimentaire.

Conjuguées à la globalisation de l'économie, ces évolutions vont inciter les territoires ruraux – notamment ceux dont l'agriculture ne représente plus l'activité principale – à asseoir leur compétitivité sur la valorisation de leurs atouts (naturels, patrimoniaux, de connaissance, de savoir-faire) spécifiques.

Par ailleurs, il est possible d'imaginer que, parallèlement à une vraisemblable croissance de la concurrence entre territoires, se renforceront des logiques de réseau

et de collaboration. On peut en percevoir les prémices dans le développement des coopérations entre groupes LEADER et dans l'émergence de réseaux au niveau régional, national ou transnational.

EXEMPLE

"Paralelo 40" est un réseau créé en 1996 par 9 groupes LEADER (5 espagnols et 4 portugais) dont les zones d'intervention sont situées plus ou moins sur le 40^e parallèle, dans le but de promouvoir ensemble leurs ressources touristiques. Une centrale Internet a été mise en place, destinée à promouvoir leurs produits artisanaux et touristiques. 147 entreprises y adhéraient en 1999 et 667 s'approprièrent à intégrer le dispositif. Cet instrument performant devrait ainsi permettre à ces entreprises éloignées d'améliorer leur compétitivité sur les marchés.

Sans doute aussi assistera-t-on à une complexification de l'approche territoriale: au-delà de la globalisation de l'économie, la mondialisation de l'information tend à se généraliser et à bouleverser complètement les notions d'espace et de distance. Elle pousse à la constitution d'une multitude de territoires virtuels, thématiques, qui auront besoin de trouver des formes d'articulation avec des territoires physiques et des espaces de vie réels.

En d'autres termes, les liens de chaque territoire rural avec le monde extérieur vont considérablement s'enrichir. Or, si les possibilités d'accès à de nouveaux marchés se multiplient (il est par exemple relativement facile pour un producteur rural de proposer ses produits sur un site Internet accessible de n'importe quel endroit de la planète), le facteur distance protégera de moins en moins contre la concurrence.

Dans ce contexte, quelle est l'attitude à adopter pour les territoires ruraux? Comment ceux-ci peuvent-ils répondre à ces changements, à la délocalisation des activités, à l'émergence des réseaux, etc.? Comment les territoires ruraux peuvent-ils réagir face à la dissolution accélérée des formes traditionnelles d'organisation provoquée par la globalisation des marchés et compenser le déclin des activités qui ne s'intègrent pas dans cette dynamique? Comment ces territoires, déjà confrontés à la restructuration, voire à la désertification, peuvent-ils retrouver une dynamique propre dans un contexte global en profonde mutation? En bref, comment peuvent-ils trouver une nouvelle compétitivité en tant que territoires?

Plus que jamais, il s'agit de:

- > *"comprendre ce qui se passe, en approfondissant sa connaissance des approches territoriales qui peuvent offrir la clé pour appréhender les changements de contexte, la globalisation, les réseaux, la nouvelle 'géographie' du territoire (...);*
- > *faire du territoire, jusqu'alors le résultat d'une évolution inconsciente, l'objet d'un projet de partage des connaissances, des langages et des sens qui génèrent l'identité, permettant aux hommes et aux femmes qui y vivent de découvrir les raisons et les avantages de leur voisinage physique et d'élaborer, activement, leur intelligence collective"* (d'après **E. Rullani**, *"Trasformazioni produttive e trasformazione delle istituzioni"*, in *Sviluppo locale*, vol. V, n° 8, 1998).

L'approche territoriale, en même temps qu'elle se diffuse et fait l'objet d'un consensus croissant, évolue vers une conception plus large et plus ouverte. Elle ne correspond plus à la conception strictement endogène du développement qu'on lui a fait endosser au début des années 90; les liens avec l'extérieur jouent un rôle croissant, l'intégration dans des réseaux à géométrie variable et l'articulation avec une multitude d'espaces virtuels devenant des éléments essentiels des stratégies de développement territorial.

1.3 L'approche territoriale locale: les enseignements et les acquis de LEADER

L'approche territoriale locale fondée sur la définition d'un "territoire-projet" est la pierre angulaire de l'Initiative communautaire LEADER. En invitant les acteurs publics et privés, organisés en partenariat local, à concevoir un programme de développement pour leur territoire, négocié globalement avec les autorités régionales ou nationales concernées, l'Initiative LEADER a permis de faire naître 217 territoires-projets dans le cadre de sa première phase (LEADER I, 1991-1994) et environ 1 000 lors de sa deuxième phase (LEADER II, 1994-1999).

Ces "territoires-projets" LEADER ont permis d'introduire une approche territoriale dans des zones rurales qui jusque-là ignoraient ou ne connaissaient que des politiques de développement à caractère fortement sectoriel (agriculture, tourisme, action sociale, etc.). En 1999, soit huit ans après le démarrage de LEADER I et quatre ans après celui de LEADER II, un certain nombre

d'enseignements fondamentaux ont pris la valeur d'acquis pour les multiples acteurs et institutions engagés dans l'Initiative. En voici six, qui concernent plus spécifiquement l'approche territoriale.

Premier acquis: l'introduction de la notion de territoire-projet a permis de dépasser celle de territoire-unité administrative.

La recherche d'une forme de cohérence ou parfois simplement le besoin de trouver la dimension géographique requise par LEADER ont débouché sur la définition de **nouvelles entités territoriales de référence**. Progressivement, l'idée que le territoire est le support et l'axe structurant de toute stratégie de développement s'est imposée.

L'approche territoriale de LEADER n'est pas étrangère à une évolution plus générale des politiques d'aménagement du territoire vers de nouvelles "géométries territoriales", définies en fonction des besoins spécifiques de développement et non plus seulement sur des bases administratives. Ces nouvelles politiques mettent en valeur la notion d'**identité** (culturelle, historique, géographique); elles répondent également aux changements démographiques des dernières décennies en permettant à l'action publique locale de retrouver une dimension appropriée. Dans tous les cas, elles sont le reflet d'une perception différente de l'espace, facilitant l'articulation des institutions et des acteurs autour de conceptions nouvelles et de nouveaux défis.

Deuxième acquis: l'identité locale, parfois à réinventer, est au cœur de la stratégie territoriale.

C'est ainsi que de nombreux territoires ont cherché à renforcer les liens et la cohérence en organisant leur projet de développement autour d'un élément fort d'identité locale. Des zones autrefois anonymes sont devenues des territoires "uniques", à forte identité: l'Antico Frignano en Emilie-Romagne (Italie), le Pays Cathare en Languedoc-Roussillon (France), les Terras do Cante (Terres qui chantent) en Alentejo (Portugal)¹, le "RaJuPuSu"² en Finlande, etc.

LEADER a montré que la force d'expression d'un territoire sorti de l'anonymat provoque un changement dans la façon dont on le regarde: son image et son unicité lui donnent une force d'attraction et ses produits deviennent recherchés.

De même, le fait de placer un élément d'identité locale au cœur d'une stratégie territoriale a permis à des ressources jusqu'alors inutilisées, abandonnées voire oubliées de reprendre de la valeur et de donner nais-

sance à des produits uniques, nés de combinaisons inhabituelles entre éléments et secteurs différents. Dans certains cas, le lancement d'une image ou d'un slogan lié à l'une des composantes identitaires du territoire a permis d'associer des produits épars et d'élaborer ainsi des gammes nouvelles. Cette stratégie prend de plus en plus forme dans le monde rural, y compris dans des territoires hors intervention LEADER.

EXEMPLE

Le "Village du Pain" est le thème choisi par les habitants de Bovenistier (Waremme, Wallonie, Belgique) pour relancer la vie sociale, culturelle, économique et l'aménagement de ce petit bourg de 370 habitants. Un groupe de réflexion local, après avoir dressé un inventaire des ressources humaines et physiques disponibles pour établir ce qu'il était encore possible de réaliser sur place, choisit la stratégie du "village à thème", qui consiste à greffer différents projets sur un thème unique. C'est le thème du pain qui est retenu, étant donné l'importance des terres à blé dans la région et l'existence d'une école de boulangerie artisanale à Waremme ainsi que d'une boulangerie artisanale à Bovenister même. Une première Fête du Pain est organisée en 1993. Le succès de l'événement allant chaque année grandissant, les pouvoirs publics aménagent le village (équipements, espaces verts), le secteur de la boulangerie prend un nouvel essor avec l'ouverture de magasins dans les villes de Waremme et de Liège, des recherches sont entreprises en vue de développer des filières artisanales, des ateliers créatifs pour enfants sont mis sur pied, etc. Des emplois se créent, attirant de nouveaux habitants: en 1996, l'école de Boninvestier comptait près de 70 enfants, contre 23 neuf ans plus tôt.

L'identité d'un territoire est l'ensemble des perceptions collectives qu'ont ses habitants de leur passé, de leurs traditions et de leur savoir-faire, de leur structure productive, de leur patrimoine culturel, de leurs ressources matérielles, de leur avenir, etc. Il ne s'agit pas d'une identité monolithique, mais d'un ensemble complexe intégrant une multitude d'identités propres à chaque groupe social, à chaque lieu, à chaque centre de production spécialisé, etc. Cette identité "plurielle" n'est pas immuable, elle peut au contraire évoluer, se renforcer, se moderniser.

[1] voir LEADER Magazine n°4 (automne 1993).

[2] voir LEADER Magazine n°18 (automne 1998).

Troisième acquis: l'approche territoriale a mis en évidence que le déclin, même avancé, de certains territoires n'est jamais fatal, car la démarche permet d'explorer **de nouvelles voies de développement**.

Les acteurs locaux peuvent à nouveau "imaginer" l'avenir: dans certains cas, on cherchera à renforcer et mieux structurer les activités en place, dans d'autres cas, parce que la situation est trop dégradée, on videra un projet complètement nouveau dans un espace dont il faut construire l'identité et l'image.

EXEMPLE

La haute vallée de la Loire (Rhône-Alpes, France) dispose d'un patrimoine archéologique exceptionnel, qui depuis 1973 faisait l'objet de recherches archéologiques sans retombées directes en termes de développement local: depuis près de vingt-cinq ans, chercheurs et acteurs locaux cohabitaient en s'ignorant. Le lancement en 1996-97 du programme local LEADER II marque une nouvelle étape: il s'agit maintenant de jeter un pont entre la recherche et le développement territorial en élaborant un produit totalement nouveau dans la zone, le "tourisme volcanique".

Une rencontre entre scientifiques et groupe LEADER a permis d'échanger les points de vue et les souhaits respectifs. Les premiers désiraient des moyens logistiques pour approfondir, qualifier et valoriser les résultats de recherches accumulés en vingt-cinq ans de travail, tout en se montrant disposés à chercher les moyens de divulguer les connaissances acquises. Du côté du groupe LEADER, on attendait des scientifiques qu'ils contribuent par ce transfert de connaissances à redéfinir une identité territoriale et à la mettre en valeur.

Un accord a été trouvé, grâce auquel un ensemble d'activités scientifiques est aujourd'hui réalisé: préparation des monographies des sites préhistoriques, organisation d'expositions fixes et itinérantes, visites guidées et journées d'initiation/démonstration organisées sur demande pour des groupes, publications, brochures, films, etc. destinés aux scientifiques comme au grand public.

Ces activités ont donné l'impulsion à un processus de développement territorial fondé sur un tourisme scientifique et culturel axé sur la préhistoire et les volcans.

A la fois déclencheur et produit de processus d'apprentissage, l'approche territoriale permet de préfigurer ce que le territoire, ses acteurs et ses institutions veulent devenir, les ambitions qu'ils s'autorisent face aux défis de la globalisation, l'identité nouvelle ou renouvelée sur laquelle ils veulent s'appuyer, l'image qu'ils veulent communiquer à l'extérieur.

L'approche territoriale conduit les institutions et les acteurs à découvrir de multiples pistes, souvent inattendues, pour dynamiser leur territoire. L'exercice consistant à élaborer des scénarios alternatifs fournit en outre des indications sur les risques et les opportunités à long terme, faisant apparaître plusieurs parcours possibles. La capitalisation des actions entreprises permet d'ouvrir de nouvelles voies, de repérer les effets induits, attendus ou non, et d'en tirer profit. L'évolution se fait par une succession de "petites victoires", chacune faisant naître des idées et des actions nouvelles.

Quatrième acquis: l'approche territoriale a permis l'expression par les acteurs de leurs connaissances, de leurs attentes, de leurs conflits, mais aussi de leur capacité à construire des actions collectives et à s'organiser autour d'idées nouvelles.

Ecouter les acteurs en se mettant de leur côté est devenu un passage obligé dans la construction d'un territoire-projet.

LEADER a, en ce sens, servi de champ d'expérimentation d'outils d'animation visant à faciliter l'expression des points de vue et des attentes des acteurs locaux. Il a ouvert la porte à des idées et des conceptions peu sollicitées par un quotidien où l'expression individuelle des acteurs est rarement sollicitée et ne dispose d'aucun espace d'appropriation collective.

EXEMPLE

La Serrania de Ronda (Andalousie, Espagne) vit essentiellement de petite agriculture. Certaines de ses productions sont exportées, comme la châtaigne et la viande, mais les filières sont très faiblement organisées sur le plan local. Le territoire souffre d'une forte émigration. Pourtant, en raison de sa proximité à la fois de la côte et du patrimoine culturel de son chef-lieu, Ronda, qui attire chaque année des milliers de visiteurs, des opportunités apparaissent dans le secteur du tourisme. Un groupe d'habitants crée une association de développement local. Devenue lieu de discussion et de confrontation, celle-ci arrive progressivement à mobiliser la population et à transformer les relations sociales par une méthode fondée sur deux principes: clarification préalable des stratégies par le débat au sein de l'association et priorité accordée aux projets collectifs. Cette méthode a notamment pour effet de faire naître des organisations collectives et professionnelles, dans un territoire jusqu'à très peu structuré.

La mise en commun des expressions diversifiées, voire conflictuelles, des différents acteurs permet une lecture plus complexe, plus riche et plus cohérente de l'espace de référence.

- > Plus complexe, parce qu'elle révèle que les blocages existants sont souvent le fait de catégories de population dont l'avis est rarement pris en compte, et met en lumière l'existence de ressources humaines et d'idées novatrices jusque-là ignorées.
- > Plus riche, parce que la reconnaissance de la diversité des points de vue permet de sortir des schémas de pensée qui se transmettent de génération en génération. En milieu rural, ceux-ci tournent surtout autour de "ce qui ne se fait pas". Ils traduisent la prudence séculaire du monde rural, guidé par un souci de survie. Mais ils ont parfois l'inconvénient de freiner la prise de conscience des changements extérieurs et des besoins d'ouverture, voire de légitimer l'exclusion de certains acteurs, rendant souvent le retour à la confiance dans les possibilités de développement local difficile, alors qu'il s'agit d'une des premières étapes du processus de renouveau.
- > Plus cohérent, parce que l'expression des différences, voire des divergences de points de vue, bien qu'irritante au premier abord en raison des conflits latents auxquels elle ouvre la porte, est indispensable à la construction de nouvelles références identitaires. C'est par l'action, par l'élaboration d'un projet collectif que se dépassent ensuite les conflits apparus lors des premières confrontations et que s'enrichissent en se modifiant les conceptions de départ.

Cinquième acquis: la réussite ou l'échec d'une stratégie dépend de la façon dont se structurent les intérêts et les relations entre acteurs, c'est-à-dire de la capacité collective d'observer la réalité locale, d'articuler les priorités et de se concerter sur l'organisation des ressources disponibles.

Les conflits d'intérêts reflètent souvent des divergences de stratégies. Ils sont aussi la manifestation des différences de perception et d'attente des acteurs locaux. Or, pour concilier des positions divergentes ou solutionner des conflits trop longtemps restés sans issue, encore faut-il que des points de vue communs parviennent à s'élaborer.

Dans les territoires LEADER, la constitution de partenariats locaux a joué un rôle fondamental. Les divers acteurs, notamment, affinent et élargissent leurs compétences et leurs capacités d'intervention dans le cadre de partenariats public-privé.

LEADER a mis en évidence que l'interaction entre institutions et représentants des intérêts locaux au sein d'un partenariat décisionnel "requalifiait" le rôle des uns et des autres et favorisait l'émergence progressive d'une intelligence collective du présent et de l'avenir du territoire. Ce croisement d'intérêts et de compétences fait aussi naître des idées novatrices.

Sixième acquis: les échanges entre territoires ruraux se sont intensifiés et ont fait prendre conscience de l'importance des transferts de savoir-faire et des coopérations inter-territoriales pour concrétiser les nouvelles voies de développement.

Les coopérations entre territoires ont favorisé la mise en place de formes d'échange, de recherche de complémentarités, de transfert en matière de connaissances dans des domaines très variés, comme par exemple: la valorisation de sites archéologiques, les méthodes d'évaluation "ascendante", la récupération de races animales en voie de disparition, le télétravail, les produits de terroir, les techniques de construction traditionnelle, la bio-architecture, etc.

Les nouvelles structures économiques que la mise en valeur de ressources spécifiques au territoire a fait naître – y compris dans des zones au déclin prononcé et pour des ressources délaissées – ont eu besoin de se confronter, de se comparer, de se consolider en échangeant avec l'extérieur, ce qui, de façon tout à fait naturelle, a débouché sur des réseaux transnationaux thématiques.

La coopération a bouleversé les perceptions locales sur les rapports entre périphéries et centre. L'idée fortement ancrée que la périphérie dépend toujours du centre (régions plus développées, le plus souvent urbaines) en termes de transfert de connaissances, d'innovations, etc. a pu être partiellement remise en cause. De nouvelles solidarités se sont créées.

EXEMPLE

En 1991 (début de LEADER I), les groupes LEADER situés de part et d'autre de la frontière hispano-portugaise considéraient que l'éloignement géographique par rapport aux grands centres de développement des deux nations était un gros handicap. La coopération transfrontalière qui s'est mise en place entre ces groupes en 1993 a radicalement modifié leur point de vue: la confrontation entre deux cultures et deux contextes nationaux différents a été une telle source d'enrichissement mutuel que certains de ces groupes ont parlé de "nouvelle centralité", en raison de la longueur d'avance prise sur les régions ne pouvant bénéficier de semblable coopération de proximité. Les municipalités portugaises ont pu bénéficier de l'expérience de leurs consœurs espagnoles en matière d'animation et de professionnalisation du tissu économique local, et dépasser ainsi leur rôle traditionnel de simples gestionnaires d'équipements. En retour, les Espagnols ont acquis le savoir-faire des Portugais en matière de production et de présentation de produits locaux traditionnels comme les fromages.

En conclusion, LEADER a permis l'émergence d'un nouveau scénario de développement rural: redéfinition des territoires ruraux sur d'autres bases que l'unité administrative, promotion de nouveaux axes de développement sur la base d'une mise en valeur des spécificités, de l'identité locale, de la coordination des actions, prise en considération de l'expression des acteurs, recherche de capacité de concertation et de décision au niveau local, organisation des territoires en réseau, tels en sont les éléments essentiels, qui sont autant d'"ingrédients" indispensables à l'acquisition d'une compétitivité territoriale.

LEADER n'est cependant qu'une expérience pilote:

- > le territoire-projet lancé par LEADER reste encore un "ballon d'essai" en raison de la relative faiblesse des moyens mis en œuvre;
- > l'approche intégrée n'a touché que certains secteurs du développement rural (tourisme, artisanat, produits agro-alimentaires notamment), d'autres restant dépendants pour l'essentiel d'approches sectorielles, décidées au niveau central – notamment tout ce qui concerne les infrastructures, l'aménagement du territoire, les grandes productions agricoles, la réglementation des services, les politiques sociales, etc.;
- > la concertation est souvent limitée au niveau local, avec un impact limité sur les grandes orientations des politiques nationales, régionales;
- > la durée du programme est encore trop courte pour pouvoir déjà observer les effets attendus à moyen et long termes.

Ces limitations expliquent que les programmes LEADER locaux, même s'ils ont permis d'initier une nouvelle dynamique de développement, n'ont en général pas encore suffi à redonner aux zones rurales une nouvelle et réelle compétitivité, sinon dans les territoires ruraux qui étaient déjà engagés depuis quelque temps dans ce processus.

En tant qu'expérience pilote, LEADER a cependant permis d'enclencher un processus qui, dans certains cas, tend à s'élargir et à s'affirmer autour d'un territoire-projet de plus en plus intégré.

Partie 2

Capital territorial et projet du territoire

Capital territorial et projet du territoire

De l'expérience de LEADER, il ressort que le territoire-projet ne peut être conçu ni comme une entité administrative, issue d'un découpage "anonyme" du territoire national, ni comme un ensemble d'activités économiques regroupées géographiquement, mais comme une entité vivante, à multiples facettes (économiques, sociales, institutionnelles, environnementales, culturelles, etc.) et évoluant dans le temps. Car chaque territoire-projet résulte d'un lien entre le passé, le présent et l'avenir. Loin d'être inéluctablement conditionné par son passé, il se nourrit d'un regard sur celui-ci, de la comparaison de l'état présent avec ce qui se passe ailleurs, de l'analyse des réussites et des échecs, de la projection dans l'avenir issue d'une analyse et d'une volonté partagées des acteurs.

2.1 Elaborer le projet du territoire en évaluant le "capital territorial"

Comment donner forme à un territoire-projet, le faire émerger et le consolider dans le long terme? Quelles sont les marges de manœuvre dont on dispose à cet effet? Comment dégager de la complexité inhérente au territoire les possibilités d'agir, d'enclencher un processus de dynamisation ou de consolidation des activités, des institutions, des modalités d'organisation des acteurs?

En d'autres termes, comment passer de l'analyse de la réalité à l'élaboration d'un projet (ou d'une vision du futur) de territoire qui soit conçu par les acteurs eux-mêmes et non dicté par une évolution extérieure plus ou moins incontrôlée? Comment repérer les éléments clés sur lesquels concentrer l'effort? L'analyse du "capital territorial" peut faciliter la réponse à ces questions.

Le "capital territorial" représente l'ensemble des éléments dont dispose le territoire sur le plan à la fois matériel et immatériel, et qui peuvent constituer, sur certains aspects, des atouts, et pour d'autres, des contraintes.

La notion de "capital territorial" n'est pas statique mais dynamique. Elle correspond à la description analytique de l'idée que se font du territoire ceux qui sont à la

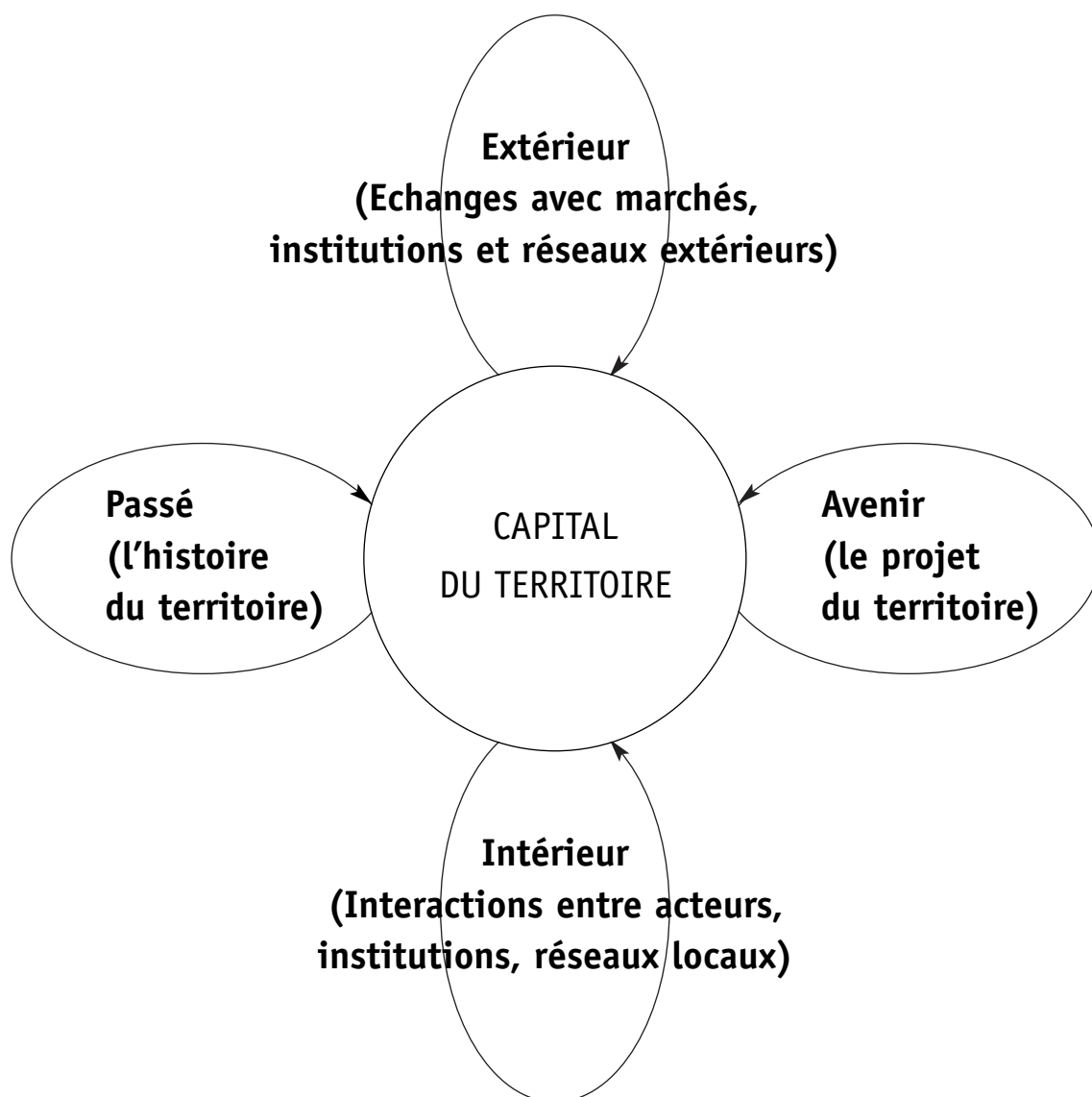
recherche d'une marge de manœuvre pour agir. Elle est donc liée à celle de projet de territoire, et à la recherche de compétitivité territoriale. Chaque territoire cherche à trouver sa place en jouant sur l'accès aux marchés, sur son image, sur son potentiel d'attraction vis-à-vis des populations et des entreprises, sur sa capacité à renouveler sa gouvernance, etc.

Le capital territorial renvoie à ce qui fait la richesse du territoire, (activités, paysages, patrimoine, savoir-faire, etc.), dans la perspective non d'un inventaire comptable, mais de la recherche des spécificités susceptibles d'être mises en valeur. Dans certains territoires, par exemple, cela peut passer par la récupération ponctuelle d'éléments en voie d'abandon et dont la disparition se traduirait par un anonymat encore plus prononcé.

EXEMPLE

Dans la vallée de Sousa, au nord-est du Portugal, les femmes n'ont le plus souvent d'autre source de revenu que de petites activités artisanales mal rémunérées, comme la broderie. Le groupe LEADER, qui a fait de la relance de cette activité un des axes de son projet de territoire, a engagé un long processus de professionnalisation de ce secteur, démarche relayée à présent par une association, la Casa do Risco (Maison du "dessin sur tissu"). Il a travaillé à réintroduire des techniques traditionnelles, à moderniser les patrons et informatiser les procédés, et a organisé des formations et des opérations de promotion sur des marchés haut de gamme. Mais, au-delà, c'est toute la question de la dignité de quelque 600 femmes qui est en jeu: leur rémunération moyenne a augmenté de 33% entre 1996 et 1999 et, surtout, ces femmes ont obtenu un soutien technique et se sentent à présent reconnues sur le plan professionnel.

Le capital territorial ne peut donc être évalué qu'en fonction de l'**histoire** du territoire. Le passé éclaire le présent, de même que le présent permet de repérer des éléments du passé sur lesquels éventuellement appuyer une stratégie. Des allers et retours successifs se produisent donc entre analyse du capital présent et recherche dans le passé.



De même, le capital du territoire dépend de l'idée que l'on se fait de son **avenir**: dans quelle direction veut-il s'engager? Quelle construction stratégique les spécificités du territoire autorisent-elles? Ce processus d'évaluation progressif et par essais successifs permet au jugement de s'affiner. Dix ans de LEADER ont permis à beaucoup de territoires de dépasser les étapes premières d'appui à des projets dispersés, pour progressivement concentrer leur intervention autour d'un certain nombre d'axes stratégiques, de thèmes fédérateurs, bâtis autour des éléments spécifiques, par une intégration intelligente des ressources disponibles.

Cette construction d'un projet de territoire recèle une part d'imagination et un pari sur l'avenir. Un projet peut souvent paraître utopique au départ, mais jouer un rôle de moteur pour le futur. Dans d'autres cas, on part plu-

tôt de la réalité et des contraintes concrètes pour établir un projet qui peut paraître plus réaliste au départ mais sans doute plus limité. Aucune de ces deux démarches n'a plus de valeur que l'autre. Toutes deux sont utiles et se complètent pour donner au projet de territoire un caractère à la fois ambitieux et réaliste.

EXEMPLE

Dans le Maestrazgo de Teruel (Aragon, Espagne), par exemple, la faiblesse démographique et l'abandon par les jeunes pouvaient laisser penser à un territoire sans aucun avenir. Le groupe LEADER a alors conçu un projet ambitieux, construit autour de l'idée de "territoire-parc culturel" et l'utilisation de technologies avancées de communication, tout en mettant également en œuvre des axes d'appui aux porteurs de projets et entreprises encore existantes.

Cette double démarche conduit à analyser le capital du territoire avec d'autres yeux, découvrir à l'**intérieur** du territoire des éléments oubliés ou négligés, voire sans importance apparente qui tout à coup peuvent devenir clés pour le projet auquel on rêve.

Les liens du territoire avec l'**extérieur** sont également des éléments déterminants du capital du territoire. On découvrira dans la connaissance des marchés, dans la diaspora du territoire, dans des besoins des citoyens urbains proches, dans des intentions d'investissements extérieurs, diverses opportunités qui elles aussi conduiront à avoir un autre regard sur le territoire, y prendre conscience d'autres ressources potentielles, porteuses d'avenir.

Le capital territorial peut donc être représenté par une sphère située au croisement de deux axes (un axe horizontal passé-avenir et un axe vertical intérieur-extérieur) et qui évolue, s'enrichit, se précise avec des éléments puisés dans le passé (l'histoire), l'avenir (le projet), ce qui est interne au territoire et dans ses relations avec le monde extérieur.

Beaucoup de territoires ont ainsi découvert que des informations statistiques, sectorielles, ne sont pas suffisantes pour décrire leur réalité. **L'élaboration d'un projet de territoire les a poussés à repérer les interdépendances entre les multiples composantes qui constituent le capital du territoire**, et à faire de ces interdépendances le socle de leur stratégie.

EXEMPLE

En Emilie-Romagne (Italie), la zone de production du fromage parmesan peut être décrite en prenant en compte le volume de production, le nombre d'emplois, le nombre d'entreprises, leur organisation collective, etc., liés à ce produit. Cette grille de lecture permet de conclure qu'on a affaire à un capital territorial fort, porteur. Le groupe LEADER Apennino Parmense et Piacentino, en se positionnant dans une perspective de développement intégré du territoire, a également découvert des "pertes" ou des manques à gagner dus à la faible concentration de l'activité: développement insuffisant du tourisme malgré d'incontestables atouts naturels et culturels, difficultés de transférer les savoir-faire et les connaissances accumulées dans le secteur du parmesan à d'autres secteurs ou parties du territoire, etc. C'est pourquoi la stratégie de LEADER a tenté, à travers l'animation et le soutien à l'émergence de projets, de mieux intégrer d'autres ressources à une dynamique de développement. Le groupe d'action locale s'est ainsi mis à la recherche d'autres axes structurants, porteurs de nouvelles idées.

L'exercice d'intégration des données permet de mieux cerner les obstacles et les marges de manœuvre, de vérifier la faisabilité du projet de territoire, de décider de la stratégie à adopter, de mieux évaluer comment **créer de la valeur ajoutée par une approche territoriale**. Faut-il "perfectionner" les forces porteuses du territoire, quitte à approfondir les déséquilibres internes, faut-il au contraire intervenir sur les points faibles en réduisant les écarts, faut-il privilégier un thème fédérateur particulier ou un domaine spécifique, ou faut-il viser plutôt à une diversification des interventions?

Cette liaison entre projet et capital du territoire a conduit un grand nombre de zones rurales à:

- > revaloriser des ressources jusque-là négligées et les transformer en axes stratégiques de développement;
- > mettre en valeur des spécificités du territoire ou en créer des nouvelles par la combinaison de secteurs différents;
- > encourager le travail de découverte de ressources locales méconnues ou ignorées en redonnant de la valeur à des aspects autrefois perçus comme négatifs.

On constate que dans la plupart des zones rurales le jugement porté aujourd'hui sur le capital du territoire est bien différent du diagnostic que l'on pouvait effectuer il y a quelques années encore. Des éléments naguère ignorés, délaissés ou perçus comme négatifs se voient bien souvent attribuer un rôle clé; il n'est pas rare qu'un ancien handicap apparaisse aujourd'hui comme un atout et inversement.

2.2 Quelques pistes méthodologiques pour analyser le capital du territoire

Une multitude de méthodes de diagnostic existent et sont utilisées par les groupes LEADER. Le document **"La mise en œuvre du projet de développement local: l'expérience de LEADER I"** (Observatoire européen LEADER/AEIDL, 1995) en a présenté certaines; de même, le **"Guide méthodologique pour l'analyse des besoins locaux d'innovation"** (Observatoire européen LEADER/AEIDL, 1996) proposait autour de huit points clés repris ci-après de repérer les besoins d'innovation du territoire. Il est proposé ici, en approfondissant ces travaux antérieurs, d'enrichir la réflexion.

a) Identifier les composantes

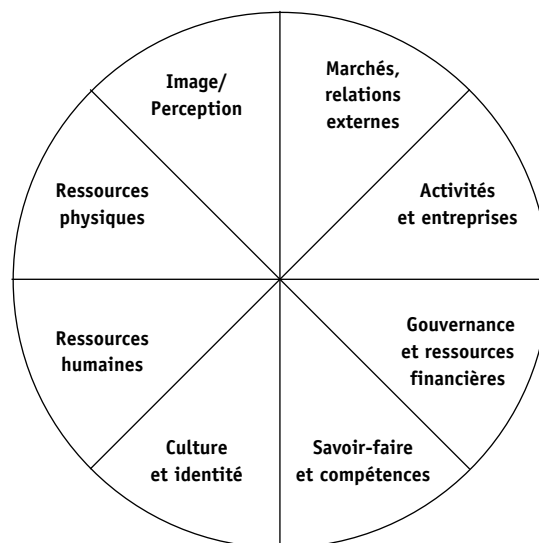
Le capital d'un territoire rural est toujours éminemment complexe. Un grand nombre d'éléments en font partie et il est difficile de se retrouver dans cette complexité si on ne se fixe pas un certain nombre de points de repère qui, sans être limitatifs, permettent de construire une vue d'ensemble. On peut ainsi classer les différents éléments du capital dans un certain nombre de composantes, que chacun peut définir en fonction de sa situation particulière ou de ce qu'il recherche.

Huit composantes sont proposées ici. Ces huit composantes ont un lien direct avec les huit "points clés" du Guide méthodologique cité précédemment. Ce sont:

- > les **ressources physiques et leur gestion** – en particulier les ressources naturelles (relief, sous-sol, sol, végétation et faune, ressources en eau, atmosphère), les équipements et infrastructures, le patrimoine historique et architectural;
- > la **culture et l'identité du territoire** – les valeurs communément partagées par les acteurs du territoire, leurs intérêts, leur mentalité, leurs formes de reconnaissance, etc.;
- > les **ressources humaines** – les hommes et les femmes qui habitent le territoire, ceux qui viennent vivre et ceux qui en partent, les caractéristiques démographiques de la population et sa structuration sociale;
- > les **savoir-faire implicites/explicites et les compétences**, ainsi que la maîtrise des technologies et la capacité de recherche et développement;
- > les institutions et administrations locales, les règles du jeu politiques, les acteurs collectifs, et, plus généralement, ce que l'on appelle aujourd'hui la "**gouvernance**" du territoire; dans cette composante on inclura également les **ressources financières** (des institutions, des entreprises et des personnes, etc.) et leur gestion (épargne, crédit, etc.), dans la mesure où la gouvernance d'un territoire est inséparable de l'engagement formel que les acteurs locaux sont prêts à prendre ensemble (financements publics-privés, etc.);
- > les **activités et entreprises**, leur plus ou moins grande concentration géographique et leur structuration (taille des entreprises, filières, etc.);
- > les **marchés et les relations externes**, notamment leur intégration aux différents marchés, réseaux d'échange, de promotion, etc.;
- > l'**image et la perception du territoire** tant internes qu'externes.

Ces huit composantes peuvent être représentées graphiquement comme huit parts du capital du territoire.

REPRÉSENTATION GRAPHIQUE DES HUIT COMPOSANTES DU CAPITAL DU TERRITOIRE



Chacune de ces composantes peut faire l'objet d'une analyse plus particulière, permettant de définir éventuellement des sous-composantes.

Cette analyse plus détaillée sera faite dans les prochains fascicules, qui aborderont, comme indiqué en introduction, successivement: la compétitivité environnementale, la compétitivité sociale, la compétitivité économique, et les rapports du territoire avec le monde extérieur (le positionnement du territoire dans le global). Chacune de ces dimensions de la compétitivité territoriale concerne plus particulièrement certaines composantes qui seront analysées plus en détail, en accord avec le tableau suivant¹.

[1] Ce tableau est purement indicatif de l'intérêt des composantes dans les différentes formes de compétitivité confrontées par le territoire. La réalité, étant beaucoup plus complexe, échappe à une description schématique, qui a plutôt un intérêt pédagogique.

	Compétitivité environnementale	Compétitivité sociale	Compétitivité économique	Positionnement dans le global
Ressources physiques	X		X	
Ressources humaines	X	X		
Culture/Identité		X		
Savoir faire/ compétences		X	X	X
Gouvernance et ressources financières		X	X	X
Activités/entreprises			X	
Marchés/ relations externes	X		X	X
Perception/Image	X			X

b) Donner une appréciation globale de chaque composante pour avoir une idée du "profil" du territoire

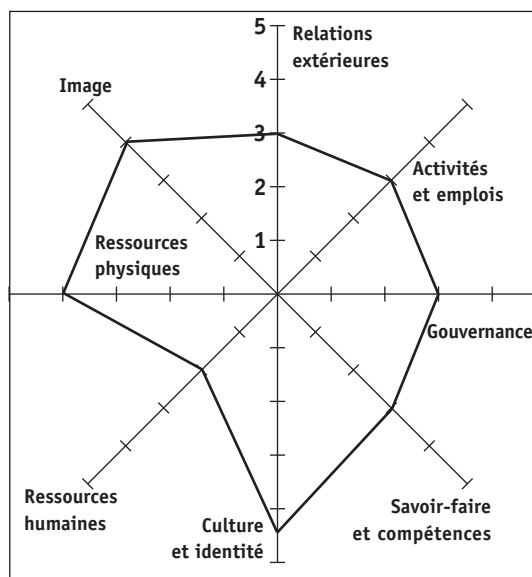
Pour avoir une vision d'ensemble de la situation de son territoire, il peut être intéressant de faire une appréciation globale de chacune des huit composantes. Cela aide à mieux identifier les grands déséquilibres sur lesquels agir et de prendre la mesure des ressources dont on dispose pour un projet futur.

Un tel exercice ne fait pas l'économie d'une analyse approfondie du capital du territoire, mais permet au contraire de mieux orienter cette analyse.

On peut ainsi utiliser une échelle de notation 0 à 5, allant de "nulle" (0), "très mauvaise" (1), "mauvaise" (2), "moyenne" (3), "bonne" (4) et "très bonne" (5) pour évaluer la situation de chacune des composantes. Ces différentes notes d'appréciation peuvent être ensuite représentées sur un graphique à huit branches, qui permet de dégager un "profil du territoire". On trouvera ci-contre un exemple de profil réalisé par le groupe LEADER AD-ELO de Bairrada e Mondego (Centre, Portugal) au cours d'un exercice d'auto-évaluation.

Un tel profil n'a évidemment qu'une valeur objective limitée, mais peut amener des groupes d'acteurs locaux à préciser leur vision du territoire. Il faut le voir avant

EXEMPLE DE PROFIL TERRITORIAL: TERRITOIRE DE BAIRRADA E MONDEGO (CENTRE, PORTUGAL)



Source: AD-ELO, Associação de desenvolvimento local da Bairrada e Mondego, Auto-avaliação dos Grupos LEADER, Portugal, Octobre 1999.

tout comme un outil d'animation, permettant de confronter et compléter les points de vue de chacun et d'arriver à une appréciation collective enrichie de la situation du territoire.

De plus, en confrontant des profils établis à des époques différentes, on peut faire apparaître les évolutions passées et mettre en évidence les “pertes” ou les “acquis” du territoire. On peut par exemple établir un profil de territoire correspondant à la situation vécue 10 ans auparavant et le comparer avec la situation présente.

Un tel exercice peut être complété par une évaluation de l’impact de LEADER dans l’évolution du territoire au cours des 10 dernières années. Ainsi dans l’exemple précédent, le groupe LEADER a dessiné différents profils présentés à la page suivante.

Dans cet exemple, les responsables locaux estiment que, au cours des 10 dernières années, la situation s’est améliorée pour six des huit composantes, qu’elle s’est maintenue en ce qui concerne la culture et l’identité du territoire, et qu’en revanche, la situation des ressources humaines a continué à se dégrader, du fait de la persistance de l’exode rural.

Bien sûr, chaque appréciation globale cache des appréciations qualitatives plus complexes: par exemple, le groupe a estimé qu’en termes de savoir-faire et de compétences, il y a eu une évolution globalement positive, même si il y a eu à la fois des pertes (pertes de savoir-faire traditionnels, etc.) et des gains (niveau de formation plus élevé, notamment grâce aux nombreuses actions de formation réalisées). Un autre exemple concerne les ressources physiques et leur gestion. Dans ce cas, le groupe LEADER a considéré qu’il y avait eu un saut considérable en dix ans, en partie en termes d’infrastructures de base, mais aussi et surtout en termes de gestion et de capacité de valorisation des ressources existantes (valorisation du fleuve, des forêts, de la vigne, etc.).

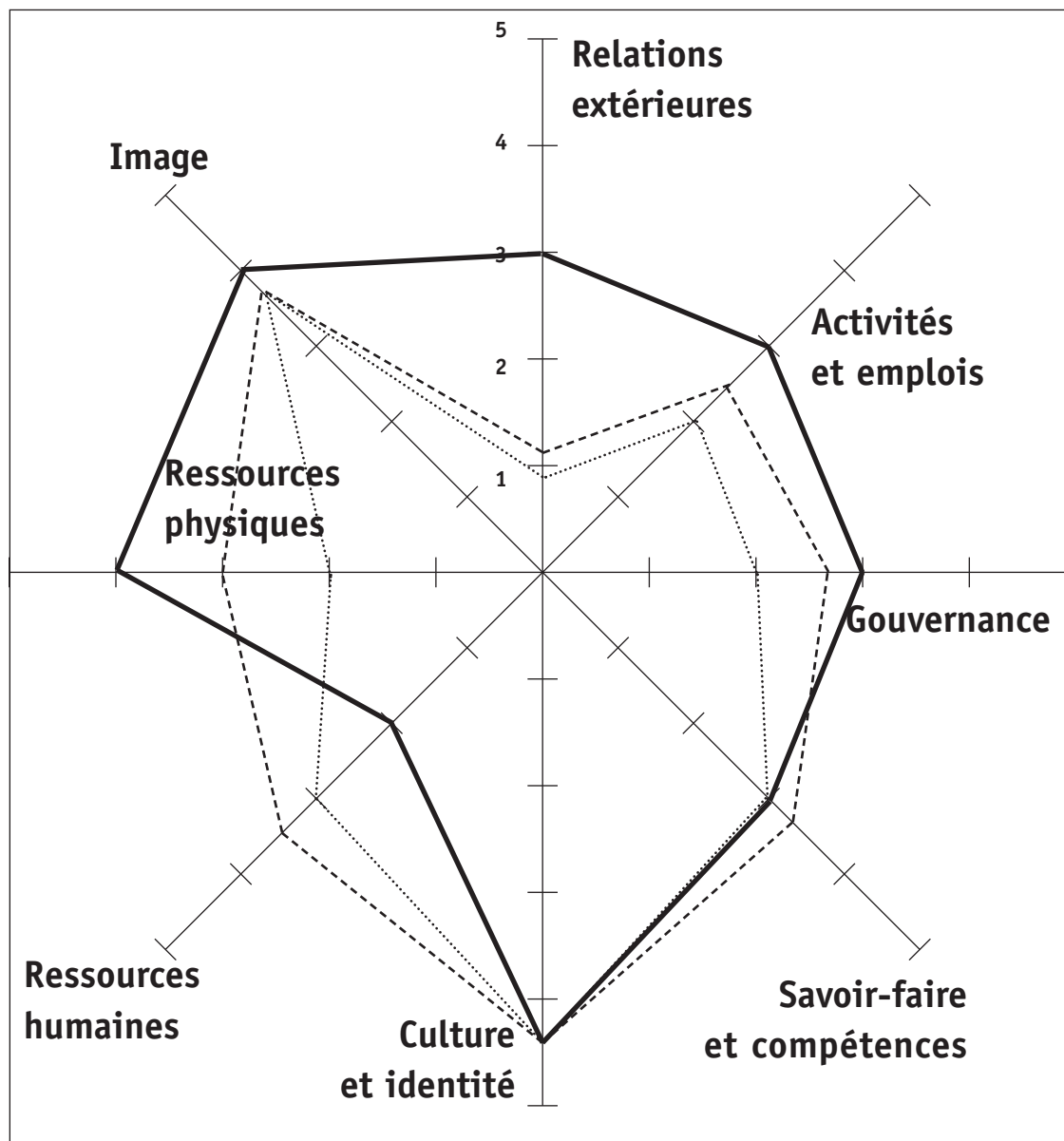
Concernant la contribution de LEADER, le graphique met en évidence un rôle réduit dans les acquisitions du territoire en termes d’image et de relations extérieures. Par contre, LEADER a eu un impact très appréciable dans la diversification des activités, la gouvernance du territoire (notamment grâce au partenariat mis en place sous la forme d’une association de développement local regroupant les municipalités et divers partenaires privés) et la gestion des ressources physiques locales (récupération de bâtiments traditionnels dans le cadre de l’aménagement de l’espace et de projets touristiques). Concernant les ressources humaines et les savoir faire et compétences, on observe que le graphique va au delà de la situation actuelle, signifiant que l’action de LEADER a contrecarré d’autres tendances qui, sans cette action, auraient été plus prononcées.

N.B.: La différence entre la situation présente et celle vécue 10 ans plus tôt est représentée par la distance entre le trait plein et les pointillés. La contribution de LEADER est représentée par la distance entre les pointillés et les tirets (contribution par rapport à la situation antérieure).

Une même réflexion peut s’engager sur l’avenir du territoire, afin de repérer les éléments à modifier avec le temps en tenant compte de leur inertie propre. Cet exercice permet de confronter les différentes conceptions de l’avenir du territoire. Comment pourrait être le territoire dans dix ans? Quels éléments du capital faut-il renforcer pour y parvenir et sur quels éléments s’appuyer pour cela? Ici aussi l’utilisation d’un profil de territoire, préfigurant l’évolution possible des 8 composantes du capital, peut être un outil d’animation facilitant les discussions pour confronter les idées entre plusieurs acteurs et faire émerger un projet commun.

Cette projection sur le futur peut conduire à réviser l’analyse du capital actuel, en accordant plus d’importance à certains éléments qui s’avèrent stratégiquement essentiels par rapport à l’évolution souhaitée.

EXEMPLE DE PROFILS TERRITORIAUX COMPARÉS: TERRITOIRE DE BAIARRADA E MONDEGO (CENTRE, PORTUGAL)



- Aujourd'hui
- Il y a dix ans
- - - - Contribution de LEADER

Source: AD-ELO, Associação de desenvolvimento local da Bairrada e Mondego, Auto-avaliação dos Grupos LEADER, Portugal, Octobre 1999.

**ANALYSE QUALITATIVE DES COMPOSANTES DU CAPITAL TERRITORIAL RÉALISÉE PAR LE GROUPE LEADER
BAIRRADA E MONDEGO (CENTRE, PORTUGAL) EN VUE DE TRACER LE PROFIL DU TERRITOIRE**

Composantes du capital	Il y a 10 ans	Actuellement
1- Ressources physiques	Abondance de ressources naturelles (cours d'eau, forêts) et culturelles mais processus de forte dégradation engagés;	Récupération physique de l'espace et du patrimoine en fonction de la diversification d'activités dans le territoire; Valorisation qualitative des ressources naturelles ouvrant également des perspectives en termes quantitatifs.
2- Culture/ Identité	Existence de deux espaces identitaires différenciés et conflictuels: forte tendance à délimiter les domaines d'expression de ces identités.	Renforcement consensuel des identités.
3- Ressources humaines	Diminution de la population due à l'émigration vers des zones urbaines; Vieillesse de la population	Diminution de l'exode, retour progressif de familles avec des enfants et/ou des jeunes d'âge scolaire
4- Institutions et gouvernance	Faible participation et pouvoir de revendication des populations Eloignement des pouvoirs locaux et centralisation des décisions Existence de certaines organisations représentatives des intérêts locaux, ayant un rôle de médiation entre autorités et populations	Plus grande participation et capacité de revendication, mais en même temps plus faible cohésion dans la recherche de solutions communes; Plus grande capacité de réponse face à des problèmes d'exclusion sociale Rapprochement des pouvoirs et des citoyens Accroissement de la coopération intercommunale
5- Savoir-faire et compétences	Savoir-faire traditionnels en disparition et absence de liens entre traditions et incorporation technologique	Stratégies visant la préservation culturelle des savoir-faire et leur viabilité économique dans des activités modernes
6- Activités / entreprises	Prédominance de mono-activités et vision sectorielle des activités et entreprises	Plus grande diversification, capacité de rétention de la valeur ajoutée (par exemple, transformation du lait sur place) et intégration entre activités (par des thèmes fédérateurs comme la route des vins)
7- Accès aux marchés et rapports avec l'extérieur	Accessibilité difficile (réseau routier pauvre et mal entretenu) Faible ouverture vers l'extérieur	Amélioration accessibilité externe Intégration à des réseaux Jumelages Relations commerciales entre entreprises
8- Image et perception	Image forte de deux produits locaux: lait et vin	Renforcement de l'image du vin et du lait pour promouvoir le territoire;

Source: AD-ELO, Associação de desenvolvimento local da Bairrada e Mondego, Auto-avaliação dos Grupos LEADER, Portugal, Octobre 1999.

Dans un premier temps, les évaluations ou projections restent souvent intuitives et fortement influencées par les “modèles de développement” préconçus. Mais, au fil de l’analyse, elles peuvent s’affiner et faire apparaître la valeur d’autres éléments non visibles au départ.

EXEMPLE

La zone LEADER Terras Dentro (Alentejo, Portugal) est dominée par la grande propriété terrienne, qui a eu comme conséquences l’absence d’entreprises et l’insuffisance d’esprit d’initiative. Par contre le territoire bénéficie de traditions vivaces (de vie sociale, d’entretien de bassin de vie, etc.) qui peuvent servir de base à l’affirmation d’une identité. Ici, les traditions peuvent constituer une composante forte, leur valorisation pouvant permettre de créer les conditions d’un développement d’entreprises à moyen ou long terme, notamment dans le secteur du tourisme, en exploitant l’identité culturelle. Elles peuvent par contre être négligées, voire considérées comme un obstacle dans la perspective d’un développement plus exogène, fondé par exemple sur les mines ou l’irrigation de vastes surfaces, comme cela s’est produit dans les années 40 et 50.

Tel qu’indiqué antérieurement, ce capital du territoire ne constitue donc pas un ensemble figé. En fonction du projet poursuivi, certains de ses éléments prendront une place plus ou moins importante et la stratégie territoriale visera à faire évoluer, modifier, parfois transformer au sein de chaque composante les éléments qui auront été identifiés comme essentiels pour réussir ce projet.

2.3 De l’analyse du capital à l’élaboration d’une stratégie

Si l’analyse du capital du territoire ne peut être séparée de la construction d’un projet de territoire, comment concrètement établir ce lien et comment cela peut-il déboucher sur l’élaboration d’une stratégie? Trois pistes de réflexion qui se complètent sont entre autres possibles:

- > une première est l’**analyse comparée du passé et du présent**; elle permet d’identifier un certain nombre de besoins d’innovation importants pour le territoire;
- > une deuxième consiste à trouver un ou plusieurs “**thème(s) fédérateur(s)**” qui puissent à la fois répondre aux besoins d’innovation et donner une perspective à un horizon plus lointain;
- > enfin, une **approche territoriale d’ensemble** est indispensable, notamment pour identifier les déséquilibres existants et synergies à prendre en compte pour donner forme à ces axes structurants.

a) Analyse comparée du passé et du présent

L’analyse de l’évolution du territoire au cours des années passées peut faciliter la mise en lumière des spécificités territoriales, réelles ou potentielles. Dans certains cas, cette analyse portera sur les vingt à cinquante dernières années. En effet, au cours des dernières décennies un peu partout en Europe, le monde rural a subi des transformations très profondes. Dans d’autres cas, elle se limitera à une période plus courte, celle par exemple pendant laquelle a été initiée une politique locale de développement. Cette analyse pourra permettre de repérer les modifications subies et d’inventorier les marges de manœuvre existantes. Elle pourra aussi faire ressortir, comme le montre le tableau ci-après, d’une part ce qui a été perdu, qui s’est dégradé, qui a évolué négativement et d’autre part, les acquis et les évolutions positives qui ont caractérisé les différentes composantes du capital du territoire.

Le bilan des pertes ou acquis enregistrés dans le capital territorial est relativement aisé tant qu’il s’agit de prendre en compte les éléments matériels (ressources physiques du territoire, population, unités de production, etc.). S’agissant de composantes immatérielles (identité, savoir-faire, image du territoire), où entre inévitablement une part de subjectivité, les choses sont plus complexes et demandent parfois de confronter des points de vue différents pour arriver à des analyses plus fines et plus objectives.

Pour faire ce bilan, différentes sources d’information sont possibles, et en ce domaine les observations faites sur le terrain jouent un rôle clé. Les diagnostics se limitant uniquement à l’analyse de statistiques et de données facilement accessibles ne permettent guère, en effet, de sortir de la banalité. Dans ce sens, une grille de questions (comme celle proposée autour de chaque “point clé” dans le “**Guide méthodologique pour l’analyse des besoins d’innovation**” cité antérieurement) peut contribuer à cette analyse, surtout quand les questions sont adressées à des ensembles d’acteurs locaux. On trouvera ici un exemple d’application concernant un territoire à forte émigration, dominé par la monoculture et avec problèmes d’entretien des ressources hydriques¹.

[1] Au sein d’un exercice de diagnostic, un tableau similaire peut être rempli par les acteurs locaux, en suivant le même chemin:

Les 8 composantes du territoire

Quelles ont été les principales «pertes» au cours des dernières années?

Quelles ont été les principaux «gains» au cours des dernières années?

Quels sont les principaux besoins d’innovation?

EXEMPLES D'ÉVOLUTION DU CAPITAL TERRITORIAL ET DES BESOINS D'INNOVATION DANS UN TERRITOIRE À FORTE ÉMIGRATION, DOMINÉ PAR LA MONOCULTURE ET OÙ LA GESTION DE L'EAU EST DIFFICILE

Composantes du capital	Exemples de pertes	Exemples d'acquis	Exemples de besoins d'innovation
1- Ressources physiques	Pollution des cours d'eau et gaspillage des ressources en eau; Pollution par résidus solides; Dégradation et mauvaise utilisation du patrimoine bâti (aspect physique des villages très dégradé).	Disponibilité de ressources financières publiques pour des interventions sur l'environnement; Réhabilitation d'une série de bâtiments historiques pour utilisation touristique avec impact esthétique très positif.	Interventions: > sur les ressources en eau (aménagement et assainissement des cours d'eau), > sur l'aspect extérieur des villages pour renforcer leur attractivité.
2- Culture/ Identité	Déclin des liens de solidarité entre générations; Absence de valorisation des manifestations culturelles traditionnelles.	Consolidation des liens collectifs autour du produit principal que déterminent les identités et les intérêts de la zone.	Renforcement de produits touristiques incorporant des expressions culturelles traditionnelles; Renforcement de l'activité collective autour du produit principal.
3- Ressources humaines	Déficit démographique Emigration des jeunes les plus qualifiés et absence d'opportunités pour les jeunes qui restent.	Encouragement des jeunes à lancer des entreprises.	Formation des jeunes pour éviter l'exode; implication des jeunes dans l'entretien de l'environnement et d'autres activités ouvrant des nouveaux horizons.
4- Institutions et gouvernance	Absence de renouvellement des acteurs collectifs; Non-renouvellement et conflits entre les représentations politiques; Multiplication ou fragmentation des interventions sur le territoire sans concertation institutionnelle; Perte des mécanismes de solution de conflits.	Création de consortiums de commercialisation et de promotion; Création d'une structure de concertation et de planification intégrée dans le territoire même; Naissance d'associations sectorielles de femmes, de jeunes.	Créer une conscience collective sur l'entretien du paysage; Renforcer l'initiative d'une programmation intégrée parmi les différents acteurs; Appui à la naissance de nouveaux leaderships parmi les femmes et les jeunes.

EXEMPLES D'ÉVOLUTION DU CAPITAL TERRITORIAL ET DES BESOINS D'INNOVATION DANS UN TERRITOIRE À FORTE ÉMIGRATION, DOMINÉ PAR LA MONOCULTURE ET OÙ LA GESTION DE L'EAU EST DIFFICILE (SUITE)

Composantes du capital	Exemples de pertes	Exemples d'acquis	Exemples de besoins d'innovation
5- Savoir-faire et compétences	Déclin des connaissances techniques traditionnelles dans l'artisanat et absence de récupération des savoir-faire anciens dans des produits modernes.	Intégration progressive de nouvelles technologies dans tous les processus de production; Etablissement de liens avec la recherche et le développement; Développement de produits et services à contenu local; Incorporation du dessin dans l'emballage des produits.	Recherche de possibilités d'évolution des techniques artisanales traditionnelles avec le soutien des technologies modernes; Mise en relation des artisans et des artistes pour un renouvellement dans le design.
6- Activités/ Entreprises	Absence de successeurs pour les agriculteurs âgés.	Création de services à la population et aux entreprises; Plus grande compétitivité des services pour la commercialisation et l'accès aux marchés.	Recherche des outils pour renouveler les entrepreneurs et les entreprises locales.
7- Accès aux marchés et rapports avec l'extérieur	Réduction de l'autoconsommation traditionnelle; Difficultés croissantes d'accès aux marchés pour le produit principal dues à l'augmentation de la concurrence.	Amélioration dans l'accès à de nouveaux marchés (tourisme, Internet, etc.); Augmentation de l'intégration dans des réseaux de commercialisation et d'information; Recherche active de différenciation par des interventions sur la qualité.	Création de nouveaux marchés de proximité pour des produits de qualité, valorisant les liens directs entre producteurs et consommateurs; Renforcement de la vente directe dans les villes par des mécanismes de commercialisation collectifs et participation croissante à des réseaux européens de vente.
8- Image et perception	Détérioration de l'image du patrimoine bâti; Absence de conscience de la valeur de l'aménagement des villages; Accroissement et valorisation des services offerts (restauration, hébergement, etc.).	Foires attirant un grand nombre de visiteurs.	Diversification et consolidation de l'image du territoire; Renforcement de l'attractivité des foires locales; Renforcement de l'attractivité des services touristiques et de loisirs du territoire.

Les besoins d'innovation d'un territoire n'émergent pas uniquement de l'analyse comparée du présent et du passé. Ils peuvent aussi surgir de l'analyse des désé-

quilibres existants, des points faibles qui nécessitent une intervention particulière, etc.

b) Trouver un ou plusieurs thème(s) fédérateur(s).

Comment donner forme aux divers besoins d'innovation que l'on identifie dans son territoire? Comment les organiser dans un projet global de territoire? A ce niveau l'identification d'un (ou plusieurs) axe(s) structurants ou encore, selon la terminologie utilisée pour LEADER+, de **"thèmes fédérateurs"**, peut jouer un rôle déterminant.

La qualité d'un thème fédérateur pour un territoire repose à la fois sur la capacité de ce thème à avoir un effet levier pour faire émerger des initiatives et innovations correspondant aux divers besoins identifiés et sur son adéquation aux aspirations profondes des acteurs locaux. C'est cette double capacité, de pertinence par rapport aux besoins et de mobilisation des acteurs locaux qu'il est essentiel de pouvoir trouver.

Identifier un ou plusieurs thème(s) fédérateur(s) qui soi(en)t approprié(s) demande donc un travail d'imagination et de confrontation avec le terrain. On retrouve à ce niveau l'alliance nécessaire entre la projection volontariste dans l'avenir (avec souvent un certain degré d'utopie) et les contraintes concrètes de la réalité dont il était question ci-avant. Ces deux approches opposées sont le plus souvent portées par des personnes voire des institutions différentes, d'où l'intérêt d'une réflexion large et collective, qui demande du temps, souvent des années.

Beaucoup de territoires LEADER ont ainsi au cours des années identifié des thèmes fédérateurs qui ont pris forme et se sont précisés au fur et à mesure de leur mise en pratique.

EXEMPLE

Dans l'Antico Frignano (Emilie-Romagne, Italie), le groupe LEADER a organisé son intervention autour de quatre thèmes fédérateurs: la châtaigne, l'artisanat d'art, les monastères bénédictins et l'ancienne voie romaine Emilienne. Ces quatre thèmes fédérateurs fonctionnent comme des pôles d'intérêt permettant de viabiliser les nouvelles activités créées.

c) Inscrire la réflexion dans une approche intégrée

On risque d'éprouver quelques difficultés à définir un projet territorial et à élaborer une stratégie si la réflexion sur les besoins d'innovation et les thèmes fédérateurs ne s'inscrit pas clairement dans une approche intégrée. L'approche intégrée est en quelque sorte l'"ingrédient" qui donnera une cohérence au tout, qui permet de comprendre ce qui est prioritaire et ce qui ne l'est pas, et de hiérarchiser les objectifs et les actions.

Cette approche intégrée permet de repérer les déséquilibres existants, qui peuvent impliquer là aussi des besoins d'innovation plus spécifiques. Il peut s'agir de déséquilibres spatiaux, comme par exemple l'existence d'une partie de territoire plus défavorisée qui requiert des actions plus particulières ou la présence de déséquilibres d'ordre social, culturel, etc. La prise en compte de ces déséquilibres est fondamentale pour assurer un développement harmonieux du territoire à long terme et renforcer son potentiel, augmentant ainsi les marges de manœuvre et les chances de réussite d'un projet territorial.

L'approche intégrée permet d'identifier les synergies possibles et trouver des solutions innovatrices pour viabiliser des projets et créer des effets multiplicateurs. Elle permet de prendre en compte les interrelations entre les différentes actions qui sont envisagées, tout en trouvant des solutions pour les construire dans le temps.

En conclusion, l'approche intégrée sert de fil conducteur à tout le processus. Elle donne une vision systémique, prenant en compte les interactions entre les diverses composantes.

La partie suivante propose quelques éléments de réflexion pour construire une stratégie de développement territorial s'appuyant sur cette approche, à la lumière de l'expérience de LEADER.

Partie 3

De l'analyse du capital territorial à l'élaboration d'une stratégie de développement territorial

De l'analyse du capital territorial à l'élaboration d'une stratégie de développement territorial

3.1 Quelques idées de base pour élaborer une stratégie selon les principes de l'approche territoriale

Comment construire une stratégie qui puisse engager, renforcer un nouveau processus de développement dans une approche territoriale? Un certain nombre d'éléments clés émergent de l'expérience de la mise en œuvre de LEADER, dont on donne ici un aperçu synthétique.

3.1.1 Un fil conducteur: les éléments spécifiques du territoire

On peut constater que la plupart des territoires LEADER s'appuient sur la recherche et la valorisation des spécificités du territoire. Seul un petit nombre peut encore miser – mais pour combien de temps? – sur des produits et services standardisés.

Ces éléments spécifiques peuvent être à la base de la création de thèmes fédérateurs tels que définis auparavant.

3.1.2 Une approche centrée sur l'idée de processus et sur une vision intégrée de l'ensemble s'inscrivant dans le temps et dans l'espace

L'expérience montre que l'on ne peut pas "brûler les étapes". Les actions s'enrichissent progressivement et s'enchaînent dans un ordre logique, tout en devenant de plus en plus élaborées. Cette appréhension des étapes, des séquences, du temps nécessaires à la pleine réalisation des actions, de leur impact progressif sur le territoire permet un saut qualitatif dans la préparation des programmes de développement territorial. La prise en compte du processus conduit aussi à introduire des changements dans certaines pratiques établies pour en élargir l'impact.

Une vision systémique d'ensemble est un élément clé de la stratégie territoriale. Elle vise à comprendre quelles sont les interactions à créer entre éléments dispersés. L'expérience de LEADER montre que, sauf dans certaines conditions bien précises, les actions isolées, non inscrites dans une approche systémique, sont rarement concluantes, surtout dans des territoires avec une structure de population marquée par la dispersion et la faiblesse démographique.

Une approche systémique permet d'aller au delà des rapprochements de nature "simple" pour passer à des rapprochements de type "levier", comme, par exemple, le regroupement de différentes catégories d'acteurs autour d'un processus concerté.

Enfin, les interactions possibles à développer ou à soutenir dépendent toujours de la portée que LEADER assume dans le territoire.

3.1.3 Une option de départ: choisir une porte d'entrée ou adopter la "stratégie du semeur"

Les expériences LEADER montrent que de multiples points de départ sont possibles pour impulser une stratégie territoriale. Ce peut être une forme d'intervention bien précise, comme la promotion de l'image du territoire ou le développement d'une source énergétique alternative, ou bien la conjugaison de plusieurs actions visant la diversification d'un secteur économique menacé, ou encore un travail de mobilisation, de formation professionnelle, de valorisation du patrimoine, etc.

Les portes d'entrée sont à choisir parmi les éléments clés mis en évidence lors de l'analyse du capital territorial et des interactions entre ses composantes et qui paraissent prioritaires que ce soit pour valoriser une spécificité, corriger un déséquilibre, exploiter une opportunité, contrer une menace, etc. Pour optimiser l'effet recherché, on peut alors concentrer des ressources financières

sur une série d'actions exemplaires, connectées, visant un effet démonstratif. On peut aussi combiner des actions innovantes à des actions qui le sont moins mais qui, ensemble, produisent le résultat recherché.

A l'opposé de cette stratégie de "portes d'entrée", on trouve celle dite "du semeur", qui consiste à lancer des actions dans plusieurs directions, dans l'espoir que l'une ou l'autre va "germer". Elle est souvent adoptée dans les territoires souffrant de faibles capacités d'initiative: en travaillant à faire naître des initiatives en tout genre, on peut arriver à développer des capacités qui permettront ensuite d'orienter les actions dans un sens plus précis.

Dans ces territoires, les groupes LEADER ont souvent été conduits à se substituer aux acteurs locaux pour obtenir un effet démonstratif.

EXEMPLE

Dans le centre de l'Alentejo (Portugal), en raison de plusieurs siècles de domination des grands propriétaires terriens, les entreprises sont rares et les initiatives tout autant. Lors du lancement de LEADER I, le groupe Terras Dentro a créé lui-même un certain nombre d'entreprises qu'il jugeait essentielles au développement territorial: établissement de formation professionnelle, agence de promotion et de commercialisation touristique, entreprise de distribution de journaux au porte à porte, etc.

Plus généralement, les groupes LEADER ont eux-mêmes pris en charge (en association parfois avec les institutions) la réalisation de projets pouvant jouer un rôle de levier: lancement d'un thème apte à fédérer des activités auparavant dispersées ("Route du Fromage", "Village du Livre", etc.), investissement dans des domaines clés, revalorisation du patrimoine historique en vue d'un développement du tourisme, etc.

Cette étape est souvent indispensable dans les phases de démarrage, surtout lorsque le risque est trop lourd à assumer pour la population locale. Mais il s'agit alors d'un premier pas: un travail d'animation peut ensuite inciter les acteurs locaux à s'approprier l'initiative.

3.1.4 Une mise en œuvre axée sur la recherche systématique d'effets multiplicateurs

Tout processus visant à faire gagner de la valeur ajoutée au capital territorial se fonde sur la recherche d'effets multiplicateurs. Ceux-ci sont de plusieurs types. Ce peut être:

- > des actions à effet de levier pour d'autres projets, comme par exemple le lancement d'une marque, d'une entreprise de commercialisation, la création d'un centre d'informations touristiques, etc.;
- > des actions innovatrices pouvant être reproduites telles quelles lorsque le marché est assez large pour absorber d'autres initiatives du même type (lancement d'un nouveau produit pouvant devenir symbolique du territoire, par exemple);
- > des actions non reproductibles mais mettant en œuvre de nouvelles pratiques ou formes d'organisation, donc pouvant faire l'objet d'un transfert partiel vers d'autres secteurs ou activités.

Pour concrétiser et orienter les effets multiplicateurs, le groupe LEADER peut adopter plusieurs stratégies concomitantes: divulgation à l'ensemble du territoire, soutien plus ciblé à certaines personnes plus entrepreneuriales, appel à propositions, etc.

3.1.5 Un suivi-évaluation visant à tirer les leçons des actions en cours.

Les actions mises en œuvre sont une importante source d'enseignements, tant pour les porteurs de projets que pour le GAL lui-même. Les leçons tirées des succès ou des échecs, des difficultés rencontrées et des solutions trouvées permettent d'approfondir la connaissance du capital territorial et d'affiner les stratégies.

Il s'agit donc de se donner les moyens de tirer ces leçons et de faire en sorte qu'elles servent à l'avenir en exploitant les outils disponibles (groupes de réflexion, espaces de rencontre, documents de travail, etc.). Le suivi et l'évaluation font ainsi partie intégrante de la stratégie.

3.2 Créer une dynamique collective autour du territoire-projet

Partager la réflexion liée à l'élaboration d'un projet et d'une stratégie est un élément clé du succès. Les membres du partenariat local ne sont pas les seuls concernés, le débat a besoin de s'ouvrir à tous les acteurs du territoire, l'objectif étant de créer un consensus sur des objectifs communs et de renforcer la cohésion sociale et la mobilisation des acteurs autour du processus de développement territorial qui s'engage. Les différents intervenants (notamment les administrations publiques locales ou régionales à l'origine d'interventions sectorielles) doivent eux aussi pouvoir être associés d'une manière ou d'une autre à la réflexion. Ceci permet de trouver des articulations, de créer des complicités qui enrichissent le projet territorial de mesures et de projets complémentaires, dans les limites des possibilités offertes par les politiques sectorielles en place.

Dans la pratique, pourtant, les choses souvent ne sont pas simples. Les habitudes, les relations de pouvoir en place, voire les conflits appellent des solutions spécifiques qui supposent des stratégies par étapes. Voici quelques-unes des solutions adoptées par certains groupes LEADER.

3.2.1 Faire du diagnostic et de la préparation du projet un outil d'animation et de concertation

En associant les populations, en posant les questions pertinentes, en repérant les interactions, il est possible d'enrichir progressivement la connaissance du territoire. Cet exercice peut également permettre d'exploiter les atouts du territoire sans pour autant privilégier les acteurs les plus forts.

Mais il n'est pas toujours d'exécution facile. Encore faut-il, notamment, qu'il corresponde aux aspirations des acteurs locaux. Une solution est d'articuler le diagnostic aux sources d'intérêt des différents groupes de population. Il s'avère important, en ce sens, de tenir compte des "espaces" qui existent déjà: micro-territoires de même tradition économique ou culturelle, réseau de communes partageant les mêmes services, etc. Un diagnostic "à géométrie variable" peut, mieux qu'un diagnostic "unique", rendre compte de la multiplicité des identités et des images, et faire une place aux liens et aux besoins de transformation des acteurs – éléments que le projet du territoire visera à synthétiser de façon cohérente.

Dans cette tâche, il importe d'user d'un langage mobilisateur. Des populations locales présentées comme des

"victimes" reculeront devant toute prise de responsabilité et trouveront des justifications à leur fatalisme. La découverte de nouvelles solutions dépend souvent de la manière dont les problèmes sont formulés.

Quant au rapport avec les administrations publiques, d'autres formes de concertation, plus formalisées (conseils consultatifs, etc.), sont souvent souhaitables pour confronter les analyses globales à des analyses plus sectorielles et permettre ainsi un enrichissement mutuel. Cette première étape est essentielle pour une articulation raisonnée des différentes interventions.

3.2.2 Rechercher des stratégies gagnant/gagnant

Le conflit est parfois vécu comme la preuve d'un échec, à cacher à tout prix. Or c'est parfois lorsqu'aucun conflit n'apparaît lors de l'analyse qu'il convient de se poser des questions. Toutes les communautés humaines, en effet, quelle que soit leur configuration, sont traversées de conflits. Placer les acteurs sociaux au cœur d'un territoire-projet suppose la mise en œuvre de stratégies gagnant/gagnant, pour lesquelles il est indispensable de connaître la plus ou moins grande résistance au changement des différents acteurs¹.

3.2.3 Evaluer les capacités pour l'action

Si la stratégie de développement doit devenir quelque chose de plus qu'un énoncé de bonnes intentions – "*Nous allons faire ceci ou cela*" –, il est vital d'avoir une idée claire des capacités du groupe LEADER à impulser les lignes d'action proposées et de sa légitimité dans ce rôle. L'expérience fait ressortir trois éléments importants de réussite:

- 1) **La représentativité du groupe d'action locale** – La diversité des intérêts représentés au sein du groupe LEADER peut être un garant de la qualité et du respect des options stratégiques choisies.
- 2) Un réel **leadership**, porté par des forces de changement capables d'assurer un renouvellement de la réflexion stratégique – Un groupe LEADER, même représentatif des intérêts locaux, peut en effet se trouver dans une impasse, si il se limite à un partage des pouvoirs et des ressources.
- 3) Enfin, une **organisation** du groupe (ressources allouées, présence de techniciens et managers qualifiés, délégation formelle du pouvoir d'intervention) adaptée à la stratégie préconisée.

[1] Ces aspects sont traités en détail dans le fascicule 2 de cette série: "*La compétitivité sociale*".

3.3 Quelques exemples de stratégies de développement territorial

Les idées et orientations générales qui viennent d'être présentées montrent à quel point les stratégies de développement territorial peuvent être diversifiées. Des territoires dont les situations de départ paraissent assez similaires peuvent ainsi choisir des portes d'entrée différentes en fonction des objectifs globaux, de la composition du partenariat local, de son leadership, etc.

Toutefois, le capital territorial de départ conditionne incontestablement l'étendue des choix stratégiques. Des stratégies qui, dans des territoires bénéficiant d'un processus de développement déjà bien engagé, s'avèrent pertinentes sont le plus souvent impensables dans des territoires où tout est à construire.

On peut illustrer le propos par quelques exemples de stratégies mises en place par les groupes LEADER, en fonction de cinq types de situations territoriales. Les cinq types proposés ici ont été définis en se limitant à deux composantes du capital de territoire: la composante "activités et entreprises" et la composante "gouvernance":

- > **Type 1:** territoires où les entreprises sont nombreuses, de même que les collaborations pour la production, promotion, recherche d'information.
- > **Type 2:** territoires où les entreprises sont également nombreuses mais travaillent de manière dispersée, sans liens avec le territoire et sans mécanismes de collaboration, même quand ces entreprises relèvent d'un seul secteur d'activité.
- > **Type 3:** territoires où les entreprises sont rares et dispersées mais où une filière, une activité, un élément historique ou naturel peut être récupéré pour servir de base à une stratégie de dynamisation locale.
- > **Type 4:** territoires où les entreprises sont concentrées dans une seule partie du territoire, tandis que par ailleurs elles disparaissent, ne renouvellent pas leur offre ou simplement n'existent pas. Les instruments institutionnels pour réaliser des interventions différenciées, visant à ramener un équilibre dans l'accès aux opportunités, sont faibles ou peu efficaces.
- > **Type 5:** territoires ayant souffert d'exode rural marqué ou d'isolement, où il y a une forte tendance à abandonner l'agriculture et/ou à fermer les entreprises qui restent (et qui sont pour la plupart dans les mains d'entrepreneurs âgés). Le territoire se vide et il apparaît indispensable de trouver des nouvelles ressources ou activités pour introduire des logiques de dynamisation.

Il va de soi que ces différents types et les exemples de stratégies qui s'y rattachent n'ont qu'une valeur indicative et n'épuisent en rien la diversité des situations et des stratégies mises en œuvre par les groupes LEADER. Par ailleurs d'autres typologies sont proposées dans les autres fascicules de cette série. Elles mettent l'accent sur d'autres éléments et composantes du capital et donnent donc un regard différent et complémentaire de celui qui est présenté ici.

3.3.1 Exemples de stratégies pour les territoires de type 1

(nombreux porteurs de projets, processus collectifs de collaboration/promotion déjà bien engagés)

Dans ces territoires bénéficiant déjà d'un certain niveau de compétitivité territoriale et déjà inscrits dans une logique de consolidation, les groupes LEADER ont adopté des stratégies de complémentarité ou de travail à la marge.

a) Les stratégies de complémentarité

Elles consistent à concentrer l'action de LEADER sur certains éléments pouvant faire un saut qualitatif au processus en cours et le consolider. Ainsi l'Initiative communautaire a-t-elle encouragé:

- > des investissements essentiellement immatériels permettant d'enrichir le développement économique (ratissage d'idées et de nouveaux projets, innovation dans le design, création de labels de qualité, mise en réseau, formation, études de viabilité, etc.);
- > la réalisation de micro-projets pilotes permettant de tester certaines transformations dans des secteurs traditionnels.

Ces initiatives ont pour effet de promouvoir une pédagogie du changement, d'augmenter la capacité de prise de risques, de créer un environnement propice aux investissements dans des secteurs non traditionnels, de créer les liens nécessaires à la réussite de toute stratégie économique.

EXEMPLE

Dans le territoire LEADER Redange-Wiltz (Luxembourg), zone d'agriculture surtout intensive, l'introduction de la culture et de la transformation d'herbes médicinales selon des critères de respect de l'environnement s'est accompagnée d'une pédagogie de changement progressif. Ce tout petit projet que refusaient de prendre au sérieux un grand nombre d'agriculteurs et d'institutions locales et nationales, habitués à d'autres dimensions, a ainsi réussi à faire apparaître des opportunités dans d'autres secteurs que l'agriculture intensive.

EXEMPLE

Dans le Pays Cathare (Languedoc-Roussillon France), où un processus de développement local était déjà bien engagé autour d'une identité recréée (revalorisation de l'image et renaissance d'un territoire en fort déclin démographique), le programme LEADER a introduit le label de qualité "Pays Cathare" pour articuler l'offre de produits alimentaires locaux dont les stratégies d'accès aux marchés étaient jusque-là individualisées, venant ainsi compléter les actions entreprises dans le domaine du tourisme.

b) Stratégies de travail à la marge

La stratégie de travail à la marge s'applique là où le poids du groupe LEADER est faible par rapport aux forces économiques qui dominent le processus de développement local. Le groupe promeut alors des actions "à la marge" qui peuvent réorienter/compléter ce qui se fait déjà ou revaloriser ce qui a été abandonné en les inscrivant, par exemple, dans un travail de consolidation du développement d'un secteur donné.

EXEMPLE

Dans l'Alto Bellunese (Vénétie, Italie), où la lunetterie est organisée en district industriel, le groupe LEADER intervient surtout sur les espaces et les ressources abandonnés. En effet, après un siècle de spécialisation industrielle de la zone, plusieurs secteurs de l'économie locale ont été délaissés, notamment l'agriculture et l'exploitation forestière. La stratégie LEADER est axée sur le soutien au développement de certaines activités qui, apparemment marginales d'un point de vue économique, sont indispensables pour entretenir l'équilibre écologique et la beauté des paysages. Ainsi, la réaffectation de terres autrefois destinées à l'agriculture et au pâturages ou la gestion et l'entretien des forêts sont une partie importante de l'intervention de LEADER. De même, lorsque l'appui LEADER concerne directement le district industriel, il porte sur des éléments allant au-delà de l'activité de production, notamment dans le domaine culturel. C'est ainsi que le "Musée de la Lunette", centre d'attraction touristique et culturel, a reçu un appui de l'Initiative communautaire.

Ces actions apparemment marginales ont pourtant une valeur pédagogique en ceci qu'elles poussent les habitants (les jeunes surtout) à envisager d'autres options économiques.

3.3.2 Exemples de stratégies

pour les territoires de type 2

(porteurs de projets nombreux mais travaillant de manière dispersée, sans grands liens avec le territoire et sans mécanismes de collaboration entre eux)

a) Stratégies d'intégration, stratégies de masse critique

Les groupes LEADER sont souvent confrontés à des réalités fortement fragmentées (très petites entreprises dans une même filière, par exemple), sans tradition ni culture de collaboration, fragilisées par l'absence d'instruments de concertation sur les marchés, etc. La compétitivité du territoire s'obtient alors non par des économies d'échelle, mais en créant des liens entre les éléments présents mais épars.

Ces stratégies privilégient l'action collective et nécessitent un intense travail d'animation et d'assistance technique. Les réticences des petits producteurs envers l'action collective contraignent souvent à adopter des stratégies à long terme.

EXEMPLE

La création dans le Bregenzerwald (Autriche) d'une association de producteurs de fromage visant à organiser le produit touristique baptisé "La Route du Fromage" a nécessité deux ans de rencontres et de débats entre producteurs et techniciens du groupe LEADER.

Le groupe s'appuie souvent sur un thème fédérateur, transversal, qui aide à surmonter les réticences dans la mesure où il ne paraît pas remettre en cause le caractère individuel des activités.

EXEMPLE

Dans la zone LEADER Zuid-West Drenthe (Drenthe, Pays-Bas), l'"EKO-Boerderijen Route" regroupe dix producteurs biologiques bénéficiant du label biologique EKO et ayant aménagé un itinéraire cycliste thématique reliant leurs exploitations, dans le but d'attirer les touristes pour la vente directe de produits agro-alimentaires. La plupart d'entre eux continuent cependant à commercialiser individuellement leur production dans des circuits longs (supermarchés, magasins de produits naturels, etc.).

b) Stratégies de diversification et de consolidation

Il s'agit là aussi de stratégies couramment employées par les groupes d'action locale LEADER. La compétitivité s'obtient ici en soutenant l'introduction de lignes de production nouvelles dans le secteur/filière déjà dominant (consolidation du secteur/filière par complémentarité), en améliorant la qualité de l'offre (diversification par différenciation) ou en encourageant des expériences pilotes dans de nouveaux secteurs (introduction de nouveaux produits et/ou services). Les groupes effectuent en outre un travail de consolidation en créant un environnement favorable au développement de petites structures ou activités, notamment par des services d'aide aux micro-entreprises ou micro-activités.

EXEMPLE

"Sonnenalm" est une marque laitière de la Norique (Carinthie, Autriche) qui a permis à des éleveurs locaux de diversifier leurs produits et le système de commercialisation. Le déclin de la production bovine et laitière a été enrayé et la filière revalorisée par la transformation sur place du lait en produits de qualité destinés aux marchés de proximité et de moyenne distance, où la confiance joue un rôle décisif. Ainsi l'abandon de la distribution du lait à domicile par les grandes laiteries a-t-il ouvert un créneau rémunérateur à de petits agriculteurs.

EXEMPLE

Dans la zone LEADER South Limerick/North Cork (Irlande), le slogan "A Taste of Ballyhoura" ("Un Goût de Ballyhoura") répond à une stratégie de diversification par la qualité consistant à multiplier dans la région le nombre de restaurants ou d'établissements gastronomiques en améliorant la qualité par la recherche et la promotion de recettes et de produits locaux. Le but visé est la multiplication des sorties gastronomiques à l'intérieur du territoire

EXEMPLE

Le slogan "Klein maar sterk" ("Petit mais fort") correspond à une initiative du groupe LEADER Noordwest Friesland (Frise, Pays-Bas) au service de petites entreprises privées, produit d'une évolution des conceptions en matière de développement du territoire. Jusque-là, les politiques visaient à attirer des entreprises et des capitaux extérieurs. L'intervention de LEADER a fait de la consolidation des ressources humaines et économiques locales l'axe stratégique principal, sur la base d'une méthode participative incitant les entrepreneurs à s'associer pour trouver des idées, d'une mise en réseau des entreprises, d'un accompagnement et d'un soutien financier individuel.

3.3.3 Exemples de stratégies pour les territoires de type 3

(porteurs de projets peu nombreux mais présence d'un secteur ou activité pouvant être récupérés pour servir de base à une stratégie de développement territorial)

a) Stratégies de récupération et de revalorisation

C'est la plus commune des stratégies LEADER. Les GAL interviennent souvent dans des territoires dont les ressources et les savoir-faire anciens sont en voie de disparition, voire tombés en désuétude. L'enjeu fondamental est alors de déterminer si le passé recèle des atouts susceptibles de permettre le lancement de produits modernes et compétitifs. D'où des stratégies de reconnaissance du passé et de progressive adaptation des techniques et des connaissances, destinées à faire naître des concepts et des produits répondant aux exigences actuelles de la demande.

S'agissant du patrimoine architectural ou archéologique, cela peut se traduire par une **stratégie de dynamisation à partir d'un point focal**: organiser les ressources en fonction d'une des dimensions du patrimoine, en structurant progressivement d'autres activités autour de cet axe.

La Haute Vallée de la Loire (Rhône-Alpes, France) offre un exemple de dynamisation focale et de structuration: autour de fouilles archéologiques s'est construite une offre touristique sur le thème de la préhistoire et des volcans.

EXEMPLE

La *“Voie Régordane, Chemins de la Tolérance”* établie dans les Cévennes gardoises (Languedoc-Roussillon, France) est un dispositif qui articule une offre touristique de découverte du paysage et de la culture de la résistance, autour des chemins de passage empruntés par diverses civilisations tout au long de l’histoire.

EXEMPLE

La relance du fromage traditionnel *“Gailtal”* en Carinthie (Autriche), réponse d’un groupe d’agriculteurs confrontés à la perspective d’une baisse de leurs subventions, a non seulement ouvert de nouvelles opportunités économiques à l’industrie laitière, mais aussi impulsé une dynamique de collaboration entre agriculteurs.

3.3.4 Exemples de stratégies

pour les territoires de type 4

(déséquilibres sociaux ou géographiques en termes de répartition des entreprises et absence d’interventions différenciées)

a) Stratégies de rééquilibrage

es stratégies s’imposent lorsqu’il s’agit de permettre à des populations particulièrement fragilisées ou situées dans des micro-territoires en déclin de bénéficier elles aussi d’opportunités. Les groupes LEADER sont souvent contraints de faire des choix parmi les porteurs de projets. Qui soutenir : les plus entreprenants ou ceux que leur condition empêche de construire un projet ou de le défendre ?

EXEMPLE

Pour le groupe LEADER *Antico Frignano* (Emilie-Romagne, Italie), la question du rééquilibrage dans l’accès aux opportunités s’est inscrite au cœur de la stratégie d’intervention. Le choix a été explicitement fait de permettre aux acteurs plus faibles, moins habitués à répondre aux stimulants économiques, de pouvoir concevoir et présenter des projets, même si cette stratégie demande plus de temps que l’application d’outils standards comme la publication d’appels à projets.

3.3.5 Exemples de stratégies

pour les territoires de type 5

(exode rural marqué ou isolement)

a) Stratégies coups de pouce et stratégies de dynamisation diffuse

Ces stratégies visent en général à restaurer la confiance des populations locales en la valeur des ressources endogènes et en leurs capacités d’action et d’innovation. Elles associent souvent deux types d’interventions :

le “coup de pouce” et la “dynamisation diffuse” :

> Le “coup de pouce” désigne le soutien apporté aux rares acteurs innovateurs ou visionnaires qui se manifestent et qui proposent un produit ou service totalement nouveau, susceptible d’avoir des effets multiplicateurs ou une valeur démonstrative.

EXEMPLE

Dans l’arrondissement de Greiz (Thuringe, Allemagne), région de l’est de l’Allemagne durement touchée par le chômage, l’association *“ARTigiani”* est née à l’initiative d’un jeune menuisier : spécialisé dans la rénovation, celui-ci, avec l’appui de LEADER, a restauré une maison à colombages abandonnée. Le bâtiment a ensuite été transformé en galerie d’art et en centre culturel, qui a dès lors attiré artistes, étudiants et artisans, avant de déboucher sur la création de l’association *ARTigiani*, qui travaille à associer l’art à l’artisanat.

> Le terme “dynamisation diffuse” désigne des actions larges d’animation territoriale visant à susciter des idées/projets novateurs, individuels ou collectifs. Ces stratégies débouchent, en général, sur des études de viabilité dans l’optique d’une conversion de ces idées en projets.

EXEMPLE

En Autriche, *“UNI-Mobil”* est un réseau constitué par quatre instituts universitaires de Vienne et 13 communes de la zone LEADER *Mittel-/Südburgenland* (Burgenland). *UNI-Mobil* permet aux communes, en fonction de leurs besoins, d’employer des groupes d’étudiants pour des projets de développement local. Elles disposent ainsi d’un précieux savoir-faire et ce pour une somme modique. Par ailleurs, les liens noués avec les universitaires (qui résident sur place tout au long de leur mission) ont déclenché auprès de la population une réelle motivation pour le développement local. La démarche a débouché sur la réalisation de projets liés à la rénovation des villages et à la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel, l’ensemble s’inscrivant dans une stratégie de développement du tourisme rural et du thermalisme.

b) Stratégies d'attraction

Dans les territoires qui souffrent d'un faible peuplement et d'un manque d'initiatives, il est aussi possible d'organiser les ressources internes (immobilier et services notamment) et de faire valoir les opportunités locales pour attirer les porteurs de projet extérieurs.

EXEMPLE

"RELANCE" est l'outil stratégique mis sur pied dans le groupe LEADER Espace Cévennes (Languedoc-Roussillon, France) pour transmettre à des repreneurs des entreprises, des exploitations agricoles et autres activités qui risquaient de disparaître faute d'héritiers. Fondée sur la mise en relation et l'accompagnement individualisé des cédants et des repreneurs d'activités locales, cette recherche de repreneurs occupe désormais une place importante dans la stratégie globale d'animation et d'attraction adoptée par le GAL.

EXEMPLE

Le "marketing territorial" désigne la stratégie d'attraction d'entreprises à la recherche d'espaces et d'opportunités mise au point par le groupe LEADER Delta 2000 (Basso Ferrarese, Emilie-Romagne, Italie) en vue de redynamiser territoire relativement marginalisé. Les entrepreneurs intéressés à investir dans le territoire se voient offrir un "pack d'installation", consistant en des réductions d'impôts municipaux, une guide sur les opportunités offertes dans le territoire en termes d'appui aux investissements, de soutien à la création d'emploi, etc.

3.3.6 La stratégie territoriale peut s'élaborer en combinant plusieurs micro-stratégies

Même si ce sont les caractéristiques initiales du capital territorial qui décident de privilégier une stratégie par rapport à une autre, il arrive souvent que les groupes LEADER choisissent de combiner différentes micro-stratégies en fonction des particularités des composantes du capital, cette diversité stratégique permettant de mieux saisir le fonctionnement local et d'apporter une plus-value différenciée au capital de départ.

En réalité, la stratégie territoriale est le résultat d'une combinaison de plusieurs des stratégies décrites plus haut. Par ailleurs, comme le montrent les autres fascicules de cette série, ces stratégies se déclinent aussi en fonction des thèmes fédérateurs choisis ou peuvent se succéder dans le temps, à mesure que le projet de territoire mûrit.

Conclusion

Conclusion

L'Initiative LEADER+ (2000-2006) s'inscrit dans ce cadre de compétitivité territoriale. Elle ouvre le monde rural à des actions de structuration à partir des éléments spécifiques du territoire (thèmes fédérateurs), à la recherche de la dimension pertinente, à la mise en œuvre d'actions et projets de développement (par l'organisation de coopérations inter-territoriales) et à la recherche des échanges et des transferts "sur mesure" au-delà de leur réalité de proximité (par la coopération transnationale).

Structuration, géométrie variable dans la définition territoriale et intégration dans des processus plus larges que les processus locaux sont les aspects à prendre en compte pour que les territoires ruraux puissent assurer leur développement futur.

Dans le cadre de LEADER+, un territoire rural compétitif devient donc un espace dont la durabilité du développement se fonde sur sa capacité à:

- > mettre en valeur l'intégralité de ses ressources (matérielles et immatérielles), en les structurant autour de pôles porteurs;
- > rechercher et introduire les marges de manœuvre nécessaires, à travers la coopération avec d'autres territoires de proximité;
- > accéder à des connaissances appropriées par la coopération avec d'autres territoires ruraux de l'Europe.

Leader II est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.II.3).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

***Leader II** is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.II.3).*

The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.

Information

Observatoire européen LEADER
LEADER European Observatory
AEIDL
Chaussée St-Pierre 260
B-1040 Bruxelles
Tél +32 2 736 49 60
Fax +32 2 736 04 34
E-mail: leader@aeidl.be



Financé par la Commission européenne
Financed by the European Commission

