

**Pourquoi diable le développement territorial et,
plus encore, pourquoi y croire ?**

Jean Philippe Tonneau

ATP "Icare"

Atelier méthodologique "Élevage, commerce et territoires.
Internationalisation des échanges et développement territorial dans
les régions d'élevage en Afrique".

Le 3 septembre 2007

Pourquoi diable le développement territorial et, plus encore, pourquoi y croire ?

Jean Philippe Tonneau

Introduction

Les organisateurs de l'atelier méthodologique "Élevage, commerce et territoires. Internationalisation des échanges et développement territorial dans les régions d'élevage en Afrique", dans le cadre de l'ATP "Icare" m'ont demandé de présenter quelques éléments sur "Concepts et outils du développement territorial".

Le titre de l'exposé "Pourquoi diable le développement territorial et, plus encore, pourquoi y croire ?" peut surprendre mais il veut traduire toute la difficulté de l'exercice et une certain nombre de réticences, ou plutôt de précaution vis-à-vis de mots ou d'effets de modes qui présente le développement territorial comme une panacée universelle permettant de résoudre de résoudre les blocages identifiés du sous-développement, à savoir le traditionalisme, la domination, le manque de dynamisme des entrepreneurs, l'absence de capital social... (Bajoit, 1997).

La difficulté de l'exercice peut se mesurer à l'aune des résultats du premier colloque du Développement territorial durable, tenu à Florionopolis (Brésil) du 22-25 août 2007. Après trois jours de débats, parfois passionnés, toujours polémiques, il s'est conclu sur la nécessité de construire une "ontologie"¹ autour du thème, premier pas pour l'élaboration d'un programme de recherche.

Dans cette perspective "ontologique", le champ du développement territorial apparaît recouvrir deux grands domaines :

- celui des valeurs, des utopies (le développement territorial a une connotation positive), des références sociétales... pour une société de croissance plus juste, moins polluante, plus démocratique... qui se traduit par des qualificatifs comme "contrat naturel", démocratie de proximité, initiatives locales, développement solidaire et durable. La Datar parle d'ancrage territorial du développement durable. Les liens de proximité et d'identité, inhérents aux territoires, sont supposés favoriser la mobilisation des populations en créant des espaces pour leur participation à la définition de leur futur.
- celui du mode opératoire, de l'action publique et privée. Le caractère opérationnel du Développement territorial est ainsi affirmé dans les nombreuses références aux métiers (développeur territorial, agent de développement territorial, animateurs...), aux formations, aux démarches et méthodes pour le développement territorial. Les qualifications données à ces métiers, définis comme d'animation, d'articulation ou de facilitation, sont significatives. Nous y reviendrons ci-après.

L'ambition de cet article est de contribuer la construction de cette "ontologie" en replaçant le développement territorial dans les mouvements d'idées d'hier et d'aujourd'hui pour mieux comprendre et relativiser les espoirs et les attendus qu'il suscite. La première partie tentera de préciser la relation entre Développement territorial, développement durable, décentralisation, participation, gouvernance et territoire.

¹ une **ontologie** est un ensemble structuré de concepts permettant de donner un sens aux informations. Nous le comprenons comme un cadre d'analyse.

Cette revue n'a pas prétention à l'objectivité ni encore moins à l'exhaustivité. Mais elle permettra d'explicitier des choix est le produit d'une expérience de recherche action et d'introduire des modes opératoires, basées sur l'idée d'accompagnement des acteurs.

Des concepts

Les politiques de Développement territorial sont nées d'une double inspiration : les directives liées au développement durable et les politiques de décentralisation et de "désengagement de l'Etat".

Développement durable

Le concept de "Développement durable" a envahi les mondes des organisations internationales, des entreprises, des administrations... mais aussi le monde rural. Tout projet qu'il soit d'investissement ou de recherche, toute action doivent se référer à cette notion. De très nombreux acteurs - Etat, ONG, développeurs, animateurs de territoires ruraux, gestionnaires, agriculteurs... - se sont saisis du vocable (UNESCO, 1992 ; Vaillancourt, 1995).

La définition bien connue de la commission Brundtland (1988) est consensuelle "un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs".

L'objectif du développement durable est de répondre, à long terme, aux besoins de la société, en assurant la pérennité des ressources et la viabilité des systèmes. Le développement devient durable quand la capacité de la reproduction à long terme est garantie. C'est une position de bon sens qui pourra ainsi être traduit : "il faut penser aux conséquences de nos actes". (Godard, Hubert, 2002).

Mais en dépit d'un consensus apparent, la mise en œuvre du concept est traversé de débats et de représentation diverses et traduit des "différences fortes de conception de ce que doit être le développement durable" (Owens and Cowell, 2002). En effet, le développement durable fait référence à des valeurs (responsabilité, participation et partage, débat, partenariat, innovation, pérennité, réversibilité, précaution et prévention et solidarité) qui sont largement discutées. Paradoxalement le concept s'impose, en particulier aux activités agricoles, mais sans que les attendus et les objectifs, et plus encore les voies et moyens, soient clairement définis.

La diversité des approches se fait sentir à la fois :

- dans les priorités et pondérations données, à chacun des éléments le "trépied" d'objectifs du développement durable qui peuvent prendre des noms légèrement différents : solidarité (équité?) et justice sociale ; capacité productive et efficacité économique ; responsabilité écologique et environnement. du la fois dans les conceptions comme dans les mises en œuvre, entre chacun des enjeux.
- dans les conceptions des politiques qui opposent de manière schématiques politiques sectorielles (production, conservation et sociale...) ou politiques intégrées.
- dans les modes de mise en œuvre, toujours de manière schématique entre incitation, réglementation et éducation.

En fait, le concept de développement durable traduit une tension : la recherche d'une équilibre entre des objectifs divers et, quelques fois, contradictoires entre l'économique, le social et l'environnemental ; entre le court et long terme ; entre l'individuel et le collectif ; entre le local et le global...

Le développement durable est bien d'abord une recherche d'équilibre, une gestion pluri-objectifs... La priorité peut être donnée à l'économique, charge à des politiques de corrections sociales de régler les problèmes les plus criants. Elle peut aussi être donnée à la conservation... Mais cette priorité peut être temporaire. Dans cette recherche d'équilibre, il n'y a pas de situation idéale, mais une négociation au quotidien entre des conceptions mais aussi des actions de nature parfois conflictuelles ou contradictoires qu'il faut articuler ou négocier, entre acteurs mais aussi parfois dans les enjeux de vie multiples d'un même acteur qui aura à les gérer dans le temps et l'espace. En ce sens, et c'est un premier choix, le développement durable n'est pas du domaine de ce qui doit être fait, mais de ce qui peut être fait.

Décentralisation, participation et gouvernance

Dans les trente dernières années, la décentralisation² s'est imposée à presque l'ensemble des Etats. Elle a été liée au modèle économique libéral qui a prôné le recentrage de l'Etat sur ses fonctions strictement régaliennes et la mise en œuvre, de vastes plans d'ajustement structurel (Ribot, 2002a). Ces plans se sont traduits par un désengagement de l'État des fonctions de services et de production (privatisation de nombreuses entreprises d'Etat) et par les politiques de décentralisation. Mais paradoxalement elle a aussi répondu à certaines aspirations de démocratisation.

Elle est fondée sur l'hypothèse que, la délégation des tâches administratives et/ou la décentralisation de la gouvernance du gouvernement central aux collectivités, sont susceptibles de renforcer l'équité et d'aider ainsi à atteindre les objectifs de la réduction de la pauvreté et/ou du développement durable (Fergusson, 2004).

La décentralisation est présentée comme une recherche d'efficacité pour le service public. La proximité est censée permettre une amélioration du fonctionnement de l'État en aménageant des espaces de liberté et de participation au profit d'entités plus petites, soumises alors au contrôle social. L'État devient alors plus efficace pour répondre, plus vite et plus facilement, aux besoins des administrés. Ces derniers sont ainsi plus disposés à payer tributs, redevances et impôts.

La décentralisation est associée à l'idée d'une gouvernance où les citoyens seraient aptes à contrôler la gestion des affaires publiques locales et à sanctionner les gestionnaires des actions publiques. La référence à la démocratie participative et à ses instruments (conférence de consensus, forum citoyen, budget participatif) est implicite. (Siddiquee, 1997).

² La décentralisation a pris au moins quatre formes différentes (Klugman, 1994)

- La déconcentration est le transfert de la responsabilité administrative de fonctions précises à des paliers inférieurs de la bureaucratie du gouvernement central donc sous contrôle central.
- La délégation est un transfert de responsabilité à des organismes parapublics ou à des acteurs de la société civile.
- La dévolution est le transfert de la responsabilité de gouvernance à des entités sous-nationales, publiques ou privées, qui échappent en grande partie au contrôle direct de l'État. Elle est la forme la plus avancée de la décentralisation (Lindeman, 2002).
- La privatisation correspond au transfert de pouvoirs à toute entité non étatique. Certains prétendent qu'elle n'est pas une forme de décentralisation, car elle opère sur *une logique d'exclusion plutôt que sur la logique d'inclusion publique* (Ribot, 2002a). D'autres l'affirment clairement comme une forme de décentralisation (Fergusson, 2004).

Gauvin et Abelson (2006) montrent toute l'ambiguïté que peut "camoufler" la notion de participation qui regroupent des méthodes aussi diverses que la communication publique qui permet aux gouvernants d'informer les citoyens, la consultation publique qui permet aux gouvernements de solliciter les vues de la population sur des questions de politique publique ou la participation publique qui est basée sur une interaction entre les citoyens et entre ceux-ci et les gouvernants.

Les mêmes auteurs soulignent que, malgré de grandes avancées dans le domaine des méthodes délibératives, c'est-à-dire de celles qui créent une participation active des citoyens et instaurent un véritable dialogue entre ceux-ci et les gouvernants, la participation reste difficile. Les modes de représentation (type défenses des intérêts sectoriels) empêchent une démocratie de responsabilités contractuelles (comportant des obligations dans les deux sens pour les deux parties, l'état et les citoyens), probablement nécessaires pour mettre en œuvre le développement durable.

La "nouvelle gouvernance" n'est pas aisée. La gouvernance peut être définie comme l'ensemble des modalités (processus, acteurs, structures...) par lesquelles sont produites les normes définissant l'autorité politique ou l'allocation des biens au sein d'une société. Elle se distingue de la notion de gouvernement qui circonscrit ces phénomènes dans un seul organe exécutif en insistant sur la multiplicité des acteurs qui participent à cette production et sur l'effacement des frontières administratives, sectorielles et territoriales entre eux.

La notion de gouvernance³, inventée pour analyser la nature des coordinations entre agents individuels et collectifs dans l'entreprise, dès lors qu'est rejetée la position standard qui considère le prix du marché comme seul agent de régulation des échanges (R. Coase, 1937) consacre l'affaiblissement de certains pouvoirs hiérarchiques et le désengagement de l'Etat.

L'introduction de la notion de gouvernance en sciences politiques traduit la reconfiguration de l'action publique, l'émergence de nouveaux modes d'intervention et la transformation de modalités de l'action publique (Holec N. et Brunet-Jolivald G., 2000). Elle repose sur une dénonciation du modèle de politique traditionnel descendant et centralisé. Elle met l'accent sur la multiplicité et la variété (de nature, de statut, de niveau) des acteurs (organisations à but non lucratif, entreprises privées, citoyens,...organisations locales, régionales, nationales et étrangères, ...) associés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique. Elle souligne enfin comment l'administration de l'action publique repose sur des processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre intervenants hétérogènes.

La légitimité des autorités est remise en cause à la fois en raison de leur (manque d') efficacité mais aussi du fait de la multiplicité des enjeux, des acteurs et des connaissances concernant différents aspects du problème et différentes échelles d'intervention (J.-P. Gaudin, 1998).

³ Le terme "gouvernance" apparaît il y a plus d'un demi siècle chez les économistes qui développent l'idée de corporate governance. La corporate governance a tout d'abord été mobilisée (notamment par R. Coase et O. Williamson) pour analyser la nature des coordinations entre agents individuels et collectifs dans l'entreprise, dès lors qu'est rejetée la position standard qui considère le prix du marché comme seul agent de régulation des échanges (R. Coase, 1937). Cette théorie, redécouverte dans les années 1970 par le courant institutionnaliste, et en particulier par O. Williamson, débouche sur des travaux qui définissent la gouvernance dans les termes suivants : « les dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariat, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants » (D. Lorrain, 1998, p. 85). Il s'agit donc ici d'étudier des modes de coordination alternatifs au marché mais essentiellement économiques, vides de toute dimension politique et notamment des acteurs non directement économiques tels que les institutions.

Cette évolution serait due à « la différenciation et à l'autonomisation de plus en plus poussée de sous systèmes dans la société, et à la prolifération de réseaux de toutes sortes, les uns les autres étant capables de résister aux injonctions du gouvernement » (P. Le Galès, 1995 ; J. Chevallier, 1996).

La fragmentation des enjeux et des pouvoirs suppose des mécanismes de coordination non - hiérarchiques de plus en plus complexes. Cette interaction est aussi rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose dans le contexte actuel - et reconnu - d'incertitude des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seuls aux problèmes.

On passe donc du gouvernement par une autorité légitime à un ensemble de processus de gouvernance où tous les acteurs concernés exercent une miette, un fragment d'autorité alors partagée. La multiplication des acteurs se double d'une pluralité des formes de coordination : relations marchandes, pouvoir de l'Etat, médiation, négociation... La construction des compromis qui sous-tendent la coordination des actions repose sur des structures, des procédures, des normes, des processus de concertation et de co-décision que sur des actes techniques.

Cette volonté de nouveauté dans l'action publique se décline de plus en plus avec la notion de territorialité, accouchant de la notion de " gouvernance territoriale ", connexe à d'autres notions comme celle de " gouvernance économique ", de " gouvernance européenne ", etc.

Territoire et développement territorial

La notion de gouvernance territoriale impose une définition du territoire⁴ comme un " *espace géographique construit socialement, typé culturellement et délimité institutionnellement* (Chia, 1997; apud Di Meo, 1995).

La définition intègre trois idées complémentaires :

- le "territoire - identité", espace d'identification et de appartenance qui réunit ceux qui partagent une même identité (Bonnemaison, 1996). Le territoire et la proximité qu'il implique facilitent le dialogue, le capital social, donc la réciprocité et la confiance mutuelle. La solidarité entre les acteurs, amenuise les facteurs de domination et d'exploitation. Cette solidarité permet aussi une vision plus globale des activités économiques. Un entrepreneur, ancré dans un territoire, vivant dans ce territoire, aura plus de raison de prendre en compte des aspects environnementaux ou sociaux qui vont affecter directement son patrimoine et sa manière de vie.
- Le "territoire - espace de gouvernement" où la proximité permet un gouvernement "des citoyens", ceux-ci étant plus apte à contrôler la gestion des affaires publiques locales.
- Le "territoire - espace de projet" (Athayde, 2003), qui traduit de manière concrète la possibilité d'harmoniser dans un projet global, collectif, (territorial ?) organisé autour d'une activité/action dominante, presque toujours économique (mais non exclusivement) et articulé avec autres activités. Le développement, (soutenable ?) résulte de la capacité des multiples acteurs d'un territoire à coordonner, à définir ensemble les orientations, à continuer et à prendre à effet les moyens de les atteindre.

⁴ La notion de territoire est polysémique.

Le territoire est, en fait, un lieu d'action, de proximité et de solidarité, facteurs de transformations, d'évolutions et de changements pour l'amélioration du bien-être et de la qualité de vie de l'ensemble de la population.

Le territoire "idéal" est un territoire de cohérence autour d'un projet "territorial", résultante de projets individuels et collectifs divers, adaptés aux ressources existantes et mis en oeuvre par des modes de gouvernement appropriés. *"Dans la nouvelle gouvernance, les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leur expertise, leurs capacités et leurs projets, et créent ensemble une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités"* (F.-X. Merrien, 1998).

Un territoire "idéal" est celui qui connaît un développement durable, qui concilie croissance économique, équité sociale et impératifs environnementaux (souvent posés en terme de court, moyen et long terme), où les initiatives locales se voient relayées ou favorisées par des investissements publics pertinents, et où les actions des différents acteurs sont articulées en un projet (territorial) cohérent.

Mais le "territoire idéal" n'existe pas. Parler de territoire n'implique pas parler de développement. Il existe des territoires de non - développement, des territoires de faim et de misère, avec des relations archaïques de domination marquées par le clientélisme. C'est une utopie, à construire. L'enjeu est de favoriser des articulations, dont le manque est responsable de dysfonctionnements préjudiciables au développement.

Promouvoir le développement territorial : une démarche d'accompagnement des acteurs

Des choix

La suite de notre exposé est fortement marquée par des choix que nous avons esquissés dans notre analyse des concepts.

Ces choix peuvent être résumés ainsi :

- Le territoire est lieu privilégié d'articulations. Les territoires sont le lieu de rencontre entre des incitations institutionnelles et initiatives locales. Les territoires sont des laboratoires où de nouvelles formes de gouvernance sont inventées et testées : coordinations, d'utilisateurs d'une même ressource limitée, de différents usagers d'un même système environnemental (P. Rogers et al. 2003) mais aussi modes de gestion décentralisés (D. Saint-Martin, 2004). L'Etat, les élus, les organisations professionnelles agricoles y cherchent de nouveaux rôles et de nouvelles légitimités (J.-P. Billaud, 2000).
- Le développement territorial est processus, et un processus d'articulation entre acteurs, entre projets, entre politiques sectorielles, entre échelles, entre court et long terme, entre dynamiques sociales dans leur diversité et politiques publiques (injonctions de l'Etat, les directives...), entre vision à long terme/nécessité d'aujourd'hui, entre valeurs et actions, entre objectifs de production, de conservation et de justice sociale, entre pouvoir et actions.... Dans cette perspective, le développement territorial apparaît comme une réponse articulée entre le pouvoir public et la société civile pour dépasser la distinction entre programmes bottom-up et top-down. (Wallerstein, 1992 ; Wilkinson et Marmot, 2003).

- Le développement territorial relève d'une nouvelle conception de l'intervention de l'État, alliant des fonctions d'injonctions (normes et règles, celles aujourd'hui du développement durable) d'aménagement du territoire (investissement et équipement) et d'une animation pour le développement, suscitant et appuyant les actions locales (nouer de nouvelles solidarités, constituer des médiations permettant d'adapter les politiques générales aux spécificités locales).
- Le développement territorial est une opportunité et un processus de mise en œuvre du développement durable, dans une approche plus intégrée pour "améliorer les choses". Nous considérons le développement territorial comme une tentative de faire vivre, de donner corps et sens au développement soutenable et à la décentralisation. Pour nous le développement territorial est un fait que nous devons faire vivre de la meilleure forme possible pour lutter contre la pauvreté.
- Le développement territorial est une approche modeste. Il faut se convaincre des limites de la science et de la connaissance scientifique et la nécessité de la prise en compte de la spécificité et de la diversité par la recherche permanente d'équilibre et de compromis dans une gestion pluri objectifs...
- Le développement territorial est une approche démocratique partant du vieil adage attribué à Churchill : "la démocratie est le pire des régimes à l'exception de tous les autres". Il veut promouvoir une démocratie cognitive, capable "reconnaître les individus comme auteurs de leur décision et capables d'une réflexion ou d'une maîtrise déterminante de leurs actions, quelles que soient l'époque et la situation".
- Le développement territorial est essentiellement basé sur le développement de compétences, des capacités... Il dépend d'acteurs responsables, des acteurs informés et actants... Il présuppose une nouvelle forme de production de connaissance basée sur la mobilisation des acteurs dans des "communautés d'apprentissage". Le développement territorial est processus de production de capital social, qui peut être traduit en action collective et en croissance "(Duncan, 2003).

Le développement territorial comme processus d'"empowerment"

Putnam explique les différences entre les niveaux de développement des territoires par la performance institutionnelle des administrations, liée au capital social, défini comme *"un ensemble de caractéristiques de l'organisation sociale, confiance, normes et systèmes, qui contribuent pour augmenter l'efficacité de la société, en facilitant les actions collectives"* (Putnam, 1996).

Pour Laverack et Labonte (2000), l'empowerment peut être défini comme le moyen par lequel les citoyens acquièrent un plus grand contrôle sur les décisions qui touchent leurs vies. Pour Vasconcelos (2004), l'empowerment signifie l'augmentation du pouvoir et de l'autonomie, personnelle et collective, des personnes et des groupes sociaux dans les relations interpersonnelles et institutionnelles, principalement ceux (les personnes et les groupes) soumis à des relations d'oppression, de discrimination et de domination sociale.

L'autonomie est politique, mais aussi social et économique. Le développement territorial est alors "considéré comme l'amélioration de la capacité des acteurs à maîtriser les évolutions qui les concernent" (Deffontaines et al, 2001.).

D'un point de vue opératoire, nous avons fait le choix de l'accompagnement des acteurs, l'organisation d'un compagnonnage qui permet de fournir les moyens (compétences, outils et les informations nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs projets).

Pour beaucoup, l'enjeu est un enjeu d'expertise (pour adapter la connaissance aux spécificités des lieux) et de communication scientifique (Académie des Sciences, 2006). Tout serait question de transmission et de diffusion, en créant les conditions nécessaires à l'adaptation des solutions (Schutz, 1964 ; Benor et al., 1984).

Mais, d'autres auteurs préconisent un processus plus complexe de mobilisation des acteurs où l'objectif est le développement d'une capacité à la réflexion permettant l'adaptation à des situations précises et particulières (Albaladejo et Casabianca, 1997). Ce courant de pensée revendique un nouveau mode de production du savoir, "une démocratie cognitive" (Ghorra-Gobin, 1993), une science citoyenne, capable de « reconnaître les individus effectifs et concrets comme auteurs de leur décision et capables d'une réflexion ou d'une maîtrise déterminante de leurs actions, quelles que soient l'époque et la situation. » (Bouilloud, 2000).

Quelles compétences pour le développement territorial ?

Les compétences sont définies comme des capacités à agir (Zarifian, 2001, Sen, 2003). Les compétences se rapportent aux décisions et aux actions. Ce qui différencie une compétence d'une connaissance, c'est qu'elle est inscrite dans l'action et donc mobilise toujours une composante procédurale. Une compétence est un pouvoir pour agir, non en termes absolus, mais en fonction d'une situation donnée. Ainsi, les compétences, savoir-faire de haut niveau, permettent de faire face à une situation singulière et complexe, pour inventer et construire une réponse appropriée et pour ne pas reproduire des réponses stéréotypées, issues soit d'un référentiel commun, soit de procédures éducatives formelles (Perrenoud, 1994). Un acteur doit savoir (connaissances), doit pouvoir faire (compétences) et doit faire (compétences réellement mobilisées pour l'action territoriale)

L'analyse des compétences nécessaires pour le développement territorial est un sujet qui suscite de plus en plus d'intérêt, au vu des politiques de décentralisation et de la multiplication d'agents de développement (Albaladejo et al, 2006). Les études réalisées sur l'évolution des compétences du développement territorial en France (Barthe et al., 2000) font ressortir comme fonction principale les rôles de médiation entre différents mondes et de traduction au niveau local des transformations globales. Cette fonction suppose une augmentation des compétences de « management » et un passage de compétences individuelles à des compétences collectives. Il ne s'agit plus seulement de réaliser, mais surtout d'analyser et de coordonner.

Mais au-delà de cette fonction de facilitation, les compétences doivent aussi répondre à d'autres défis, en premier lieu celui de la créativité. Nous avons, dans d'autres écrits, souligné la difficulté à inventer un projet territorial réellement novateur qui permette de se libérer des modèles,

- modèles techniques qui répondent bien peu aux exigences du développement durable La production est toujours pensée en termes de rentabilité et de compétitivité bien peu porteuses de justice sociale et de gestion des ressources. La recherche d'alternatives techniques et économiques manque de moyens et là aussi de compétences. Comment promouvoir les systèmes les plus performants en termes de développement durable ?

- Modèles politiques, où la démocratie de représentation exacerbe la défense des intérêts particuliers et laisse la main libre aux vieilles "combinaciones". Quelle gouvernance pour une gestion éclatée ?
- Modèles institutionnels et financiers. Les financements publics nécessaires aux zones marginalisés sont particulièrement mal adaptés à la créativité nécessaire : comment inventer de nouvelles formes de gestion de l'investissement public/privé ?

La construction des compétences doit s'organiser autour de trois volets :

- d'une part, elle doit promouvoir l'acquisition et la valorisation de connaissances théoriques et pratiques,
- d'autre part, elle doit permettre d'organiser l'apprentissage et la mobilisation des connaissances pour développer des compétences,
- enfin, elle doit favoriser la mobilisation de manière adaptée (à la réalité) et efficace des compétences spécifiques pour la réalisation de projets.

Commentaire : Ce serait bien qu'on mette une référence

La difficulté est de réussir à combiner ces trois aspects lors de processus d'accompagnement ou de formation des acteurs. Il faut tenter de se rapprocher le plus possible de processus d'apprentissage en situation réelle pour construire des compétences, et ainsi permettre d'acquérir les dimensions tacites, non codifiables, et difficilement transférables lors de cours magistraux en salle de classe. Il convient aussi pour répondre au caractère collectif de ces compétences de favoriser un processus cognitif collectif, qui permette l'acquisition d'une dimension collective. Selon Argyris (1995), cette dimension collective se traduit par la construction de visions, de valeurs, de responsabilités et de savoir-faire collectif. Elle permet notamment ce qu'Argyris qualifie de « double boucle d'apprentissage », c'est-à-dire de passer de savoirs individuels juxtaposés à un savoir collectif qui permette de construire l'innovation (Argyris, 1995). Des processus de recherche-action sont préconisés pour permettre la mise en place de dynamiques collectives et la double boucle d'apprentissage : ils permettent à la fois l'implication dans la réalité (et donc la possibilité de développer des apprentissages tacites) et la création d'interactions débouchant sur des dynamiques collectives. Plus qu'une co-production de connaissances entre deux mondes (par exemple entre l'université et le monde professionnel), tel que suggéré par Barthe et al (2000), la recherche-action permet la construction de mécanismes collectifs qui peuvent gérer une innovation permanente (Albaladejo et Casabianca, 1997).

Des projets à construire

Face à ces contraintes, une stratégie d'animation pour le développement a été conçue alliant développement de compétences, production d'information, formation et accompagnement/appui à l'élaboration et à la réalisation de projets (territoriaux, collectifs et individuels).

Le terme "projet" est ambigu. Il a été trop utilisé, presque galvaudé. Pourtant les définitions des dictionnaires courants "image d'une situation, d'un état que l'on pense atteindre" (Petit Robert, 1991) ; "rédaction d'une chose à exécuter" (Dictionnaire historique de la langue française, 1989) illustrent bien, d'une part, l'idée de dessein et d'intention et, d'autre part, celle de plans, de programmes et d'efforts à accomplir pour leur réalisation.

Dans le cadre du développement territorial, Benoit et al (2006) distinguent "les projets (p) qui sont des actions diverses visant à résoudre des problèmes et le Projet (P) qui moins visible et plus durable est une adhésion des acteurs à une dynamique et à des valeurs partagées". Le Projet donne sens, utilité et continuité aux projets. C'est le Plan Territorial de Développement rural

durable. C'est à la fois un état de l'art sur les connaissances de la région (il se présente alors souvent sous la forme d'une monographie), une problématique, une "vision du futur" et des orientations/directives pour l'action. Il fixe les grandes orientations. Il est du domaine de la prospective. Il veut répondre à l'absence de vision. Il fixe un cadre d'action et il est du domaine au plus de l'ardente "obligation".

L'enjeu du développement territorial est bien de traduire les réflexions et orientations du Projet en actions, en projets "opératoires" de natures diverses. Ils sont choisis en fonction des grands enjeux de la région. Ils sont productifs, institutionnels et d'éducation: plan d'affectation des sols et sécurisation foncière, projets d'infrastructure; projet de services publics, associatifs, coopératifs ou privés et, surtout projets productifs, individuels ou collectifs, d'entreprise de développement d'activités agricoles ou extra agricoles (artisanat, écotourisme..) dans le cadre de la multifonctionnalité et de la pluriactivité.

Ces projets "opératoires" se positionnent à différentes échelles de la petite région, du parcours, du pays, de la communauté, du village ou de l'exploitation. Ces projets sont collectifs et individuels.

Une interaction : processus d'apprentissage et élaboration de projets

La finalité de l'accompagnement des acteurs est de fournir à ces derniers les moyens, les compétences, les outils et les informations nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs projets.

La mise en œuvre de cette stratégie passe par :

- La création d'espaces et d'instances de dialogue, de gouvernance, institutionnalisés ou non ;
- La construction de systèmes d'information.
- Le renforcement des compétences de l'ensemble des acteurs, dans la perspective de renforcement des capacités pour agir⁵, par des processus de formation formels ou informels (université paysanne).
- L'appui à l'élaboration et à l'exécution de projet.

Ce sont ces fonctions qui sont la base de la structuration des Agences Régionales de Développement, proposées dans le cadre de la décentralisation au Sénégal (Tonneau et Seck, 1999 et 2000) et à Madagascar (Tonneau et Passouant, 2005 ; Tonneau et Chalvin, 2006).

Ces quatre dimensions s'organisent en interactions, même si dans les expériences l'une ou l'autre est privilégiée, en tant que porte d'entrée : *la formation* (développement des compétences) dans le cadre de l'Université Paysanne du Cariri (Caniello et al, 2005 ; Coudel et Tonneau, 2006), *le projet* de développement territorial, sa mise en œuvre par l'expérimentation dans le cadre du projet BV-Lac à Madagascar, *le système d'information* dans le cadre du projet Observatoire Agriculture et Territoires (CIRAD/ Ministère Français de l'Agriculture et de la Pêche/ Ministère Français de l'Ecologie et du Développement Durable- BARZMAN et al, 2005), *le forum* dans le cadre du projet du projet FAO/Ministère de la solidarité nationale Brésilien/CIRAD, à Acaua, municipalité pilote du programme "Faim Zéro" (Piroux et al, 2006).

⁵ Construction de visions, valeurs, responsabilités et savoir-faire, en s'adossant aux théories du capital humain et social ou de l'empowerment.

La formation

La formation a pour objectif général de construire "des compétences" pour que les acteurs puissent jouer un rôle actif dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques et des actions non gouvernementales qui les concernent. Le terme "compétences" fait référence à une capacité de prise de décision et d'actions en fonction d'une situation donnée. Elles doivent permettre de faire face à des situations complexes et à les analyser ; à construire des réponses adéquates et à les mettre en œuvre dans la gestion quotidienne ; à évaluer leurs impacts et à les adapter aux aléas de la vie.

Dans cette perspective les compétences ne se limitent pas aux "habilités" pratiques, aux savoir-faire spécifiques du métier d'agriculteur (conduire un tracteur, traire, greffer, produire du fromage...). Ce sont aussi des savoir-faire de haut niveau (concevoir, organiser, structurer, évaluer, restituer...) qui exigent des connaissances, définies comme une "représentation de la réalité ou de l'action dans la réalité." La qualification technique (domaine des technologies) s'inscrit dans une réflexion globale sur le sens et les impacts attendus de cette technologie dans le système.

Le système d'information

Le développement territorial fait de la connaissance et de l'information des objets médiateurs permettant, au sein d'espaces "ad hoc", structurés, de définir des options et des orientations pour le futur. L'information - et sa formalisation sous forme de système d'informations - est un outil qui permet à un groupe de mobiliser des connaissances et des données qui ont un sens pour éclairer et orienter un processus de réflexion collective. L'information est alors au service du processus et est le fait d'acteurs sociaux. L'information structure la réflexion collective. C'est un cadre logique d'analyse des situations (diagnostic et scénarios). L'information fournit l'information nécessaire à la prise de décision. C'est aussi l'information et sa gestion qui renforcent les capacités et compétences des acteurs.

Le système d'information s'entend comme « *un processus qui collecte des données structurées conformément aux besoins d'une organisation, qui stocke, traite et distribue les informations nécessaires au fonctionnement de cette organisation, notamment aux activités de management et de contrôle, et qui joue de ce fait un rôle de support aux processus de décision* » (Andreu et Valor, 1992).

Le SI est un outil d'accompagnement du processus de développement régional qui respecte les fonctions suivantes (cf. la démarche d'apprentissage).

- Analyse (monographie) de la situation régionale⁶ (fonction statistique). La production d'informations doit être produites rapidement, actualisables et opérationnelles.
- Diagnostic, élaboration des Plans territoriaux et planification des actions. A partir des produits du SI (zonage, atlas...) *des documents de synthèse* sont élaborés. Ils présentent les potentialités de la zone et mettent en valeur, en les analysant, les initiatives, au sein ou en dehors du projet, ayant eu un effet positif de développement.

⁶ Les données concernées sont relatives à : localisations et limites administratives, milieux physiques et ressources naturelles (relief, géologie, pédologie et sols, climat et pluviométrie, hydrographie et eau, formation végétale et biodiversité, faune et biodiversité...), milieu humain (démographie et population, indices de vie - éducation, santé, accès à l'eau, énergie électrique), acteurs (état, entrepreneurs, société civile, organisations), économie (zonage, production agricole, pêche, élevage... exploitations forestière, tourisme, mines et industries), infrastructures (transport, école, hôpitaux, télécommunication...), Administration (services).

- Mise en oeuvre et actions (le suivi évaluation). Un système de suivi évaluation a pour objet la mesure de l'efficacité des investissements réalisés par un projet. L'objectif est de modifier, si besoin est, les pratiques opérationnelles du projet. La conception du suivi évaluation est basée sur l'hypothèse que la prise de décisions est liée à la disponibilité en informations. On distingue communément deux actions le suivi et l'évaluation. Le suivi consiste à analyser la réalisation du projet par rapport à sa programmation, prévisions basées sur des normes techniques et sur une évolution dans le temps et l'espace. On suit le projet en se plaçant du point de vue de l'administration. L'évaluation est plus complexe. Elle veut mesurer l'impact du projet sur le milieu, compris dans un sens très global.

Le forum

Le forum est d'abord un espace de discussion, de dialogue, d'échange entre les différents acteurs du développement. Le forum est un espace "neutre", permettant de débattre de positions diverses, de penser des politiques publiques et d'élaborer des programmes de développement pour le territoire.

Le forum évite, autant que possible le "débat d'opinion". La discussion est enracinée dans le local, dans des tâches concrètes pour la résolution des problèmes réels de la population. L'élaboration d'un plan de développement territorial, basé sur une analyse des potentialités et des limitations a été une de ces tâches. Il implique une capacité de définir un plan en partenariat avec les institutions du gouvernement et les programmes d'investissements, sur des sujets importants comme l'eau, l'éducation, la production...

Les discussions sont, alors, focalisées dans la recherche de solutions pour des problèmes ou pour la mise en valeur de potentialités, dans des groupes de travail. Les thèmes exigent l'élaboration et l'application de diagnostics participatifs suffisamment précis et la systématisation des données obtenues. Ce sont les propres citoyens qui sont responsables de la collecte et du traitement primaire des données dans le cadre des activités de formation. Le coût des enquêtes en est largement diminué et l'appropriation des informations est automatique.

Mais le forum peut se transformer en entité de droit, capable d'implanter et de gérer des ressources et des projets, avec toutes les prérogatives nécessaires pour tel. Habituellement, conseils municipaux de développement ou Consortium Inter-municipaux ont été les structures retenues. Ce sont alors des structures de gouvernance associant, de forme originale, chaque fois à inventer, l'Etat et ses institutions, les collectivités territoriales (élus et services), et les citoyens, leurs associations représentatives et leurs organisations de service et d'appui.

Des résultats, des enseignements

Cette stratégie, nous l'avons vu a été mise en oeuvre dans différents terrains du CIRAD. Loin de nous l'idée de revendiquer une quelconque exclusivité...

Ces expériences ont fait l'objet de rapports divers et d'analyses des acteurs impliqués. Il reste à faire une véritable évaluation externe, évaluation qui devrait être élargie à d'autres terrains et projets. Mais l'analyse des rapports d'exécution (déjà cités) permet de proposer quelques pistes et éléments pour construire un cadre d'évaluation plus formelle.

Premier élément la démarche intéresse si l'on considère la mobilisation et l'intérêt manifestés par les différents partenaires. Il est prouvé que des acteurs locaux, même peu alphabétisés, à titre d'individus ou représentants d'entités, peuvent créer une dynamique de développement territorial en pensant leur futur, en innovant, en mobilisant les partenariats et les financements extérieurs, en participant de manière engagée aux instances de concertation, en inventant de nouvelles "institutionnalités"...

Le succès semble dépendre d'une animation extérieure, "légitime". La légitimité dépend largement de relations de confiance, nées de la capacité d'écoute et de respect des communautés locales. Cette légitimité permet d'appliquer quelques règles de base simples comme:

- La transparence dans les choix de la représentation et de la participation des acteurs impliqués dans le processus (forum, Université paysanne, groupe de travail...). La discussion des critères et leur acceptation par tous sont essentielles, les critères personnels d'engagement étant plus importants que les critères de représentation. La représentation se construit par l'action.
- Des règles de participation. Ce sont des règles claires d'engagement, de responsabilités et de comportement.
- Des règles démocratiques d'expression. Le forum est un lieu de démocratie, où tous ont le droit de parler, d'exprimer leur vision politique de l'avenir, mais sans tomber dans l'activisme politique partisan. L'Université paysanne est un lieu de "polémique", au sens noble du terme, où le fait scientifique, vérifiable, est toujours séparé des interprétations, acceptées comme diverses.
- une méthodologie de planification qui permet un apprentissage où les personnes vont chercher des informations, analyser les expériences, essayer et évaluer. En fait, le débat "d'opinion", "il faudrait que... je pense que" est évité pour faire place à une production de connaissances, enracinée dans la réalité des acteurs sur le local, niveau de responsabilité et de possibilité d'actions des acteurs. Cette production de connaissance étonne les propres acteurs ("nous l'avons fait") et les rend fiers et "sûrs d'eux". Cela leur permet d'aborder la négociation avec les partenaires dans une autre relation ("nous savons ce que nous voulons"), ce qui permet un véritable débat. Le projet n'est pas le fruit des "faiseurs de politiques".
- La liaison avec la formation. La "qualification" de jeunes agriculteurs, rapidement dénommé de "agents de développement durable" facilite la participation de leurs communautés : compétences dans la production de connaissances, explication de débats mal compris, relais et préparation des débats. Les agents de développement durable sont la liaison entre la base, les communautés et le forum.
- La liaison avec un système d'information qui se construit au fur et à mesure des avancées et des besoins.

Considérations finales

Le concept de développement territorial n'est pas une panacée, un remède miraculeux pour tous les maux des territoires en mal développement. Des pratiques prometteuses, innovatrices, provocatrices se heurtent à des pesanteurs et des entraves diverses. Le mythe du progrès technique, universel, dépassant par sa propre existence les inégalités n'est pas le moindre. Notre fixation pour le "développement" peut, dans le cas des politiques territoriales, valoriser les initiatives qui inventent des pratiques sociales localisées. Le monde de demain se construit-il dans le dynamisme épars des acteurs territoriaux ? (Norel, 1986). Mais il y a un risque que les expériences restent expériences et que les relations entre pouvoirs publics et citoyens ne

changent pas. La difficulté des collectivités territoriales a "sortir" de la pratique administrative autoritaire ou de l'urgence, celle de la gravité de situations mais aussi celle des échéances électorales est préoccupante. C'est probablement par la multiplication des expériences sociales mais en garantissant leur analyse approfondie que pourront être confirmés les espoirs du développement territorial soutenable.

C'est là le chantier principal de la recherche pour le développement... territorial.

BIBLIOGRAPHIE

- Académie des Sciences, 2006. "Sciences et pays en développement. Afrique subsaharienne francophone. Rapport sur la science et la technologie n°21. Éditions EDP Sciences - Mars 2006. http://www.academie-sciences.fr/publications/rapports/rapports_html/RST21.htm
- Albaladejo, C., Casabianca, F., 1997. Introduction. In : La recherche action. Ambition, pratiques, débats. Albaladejo et Casabianca (éds). Paris, France, Inra-Sad, coll. Etudes et recherche sur les systèmes agraires et le développement n° 30, p. 7-10.
- Allègre, C. ; Jeambar, D. 2006. Le défi du monde. Fayard Paris.
- Avenier M.J., (2004), Transformer l'expérience en savoirs actionnables légitimés, en sciences de gestion considérées comme des sciences de conception, in Savall H., Bonnet M. & Peron M.. (op. cit.), pp. 801-822.
- Bajoit, 1997. Pourquoi sont-ils si pauvres ? Cinq théories du mal développement. <http://www.globenet.org/archives/web/2006/www.globenet.org/horizon-local/astm/152theo.html>
- Beansayag, M ; collaboration Del Rey, A. 2006. Connaître est agir : Paysages et situations. Ed.La découverte Paris, 245 pages.
- Behar D. (2000), « Les nouveaux territoires de l'action publique », in D. Pagès et N.Pélissier (sous la direction de), Territoires sous influence/1, l'Harmattan.
- Benoit, M ; Deffontaines, J-P; Lardon, S. 2006. Acteurs et Territoires Locaux. Collection : Savoir Faire INRA Paris, 174 pages.
- Benor, D., Harrison, J.Q., Baxter, M., 1984. Agricultural extension: the training and visit system. Washington, USA, World Bank, 86 p.
- Bertrand N., Gorgeu Y. et Moquay P. (2001), « Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale », Les 3èmes journées de la proximité Nouvelles Croissances et Territoires, Paris, 13-14 décembre 2001, 18p.
- Bouillod, J.P., 2000. Sciences sociales et demande sociale. Pour une méthodologie. In production scientifique et demande sociale. Sciences de la société, 49 : 167-178.
- Boyer R. and Saillard Y., (2002), Regulation Theory, the State of the Art, Routledge, London and New York, 380 pages. La version originale en français a été éditée en 1995, éditions La Découverte, Paris.
- Braud P. (2003), La démocratie politique, collection Points, Paris, éditions du Seuil, 243 p.

- Brundtland, 1988. Commission Mondiale sur l'environnement et le développement, dite Commission Brundtland (1987). Notre avenir à tous. Montréal, Éd. du Fleuve.
- Campbell J.L., Hollingsworth R. and Lindberg L.N. (1991), Governance of the American Economy, Cambridge University Press, Cambridge
- Caniello, M., J.-P. Tonneau, et al. 2003. Projeto UniCampo: pela Universidade Camponesa. Campina Grande, UFCG.
- CNRS, 2004. Rapport de conjoncture.
<http://www.cnrs.fr/comiténational/doc/rapport/2004/00001 -IIDebut.pdf>
- Coudel, E. et J.-P. Tonneau. 2007. "Comment évaluer la contribution d'une formation au Développement Territorial ? Réflexion à partir de l'expérience d'une Université Paysanne dans le Nordeste du Brésil." Working Paper MOISA N°1/2007.
<http://www.montpellier.inra.fr/moisa/moisa/fr/working-paper.php>
- Dictionnaire historique de la langue française sous la direction d'Alain Rey, édition enrichie par Alain Rey et Tristan Hordé, Dictionnaires Le Robert, Paris, 1992-1998, 3 tomes, 4304 p., ISBN 2-085036-532-7.
- Duran P. (2001), « Action publique, action politique », in J.P. Leresche (sous la direction de), Gouvernance locale, coopération et légitimité, Paris, Pédone, pp.369-389.
- Faure A. (2001), « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire : le pouvoir local change-t-il les politiques publiques? », Sciences de la Société, n° 53, mai, pp. 11-24.
- Faure A. (2004), « Action publique locale et consensus politique, les accords trompeurs de la petite musique territoriale », Colloque International Les idéologies des politiques territoriales, Rennes, mars 2004.
- Freire, P. 1996. Pedagogia da Autonomia. Saberes Necessarios à Pratica Educativa. São Paulo, Paz e Terra.
- Gaudin J.-P. et Novarina G. (dir.) (1997), Politiques publiques et négociations : multipolarités, flexibilités, Paris, éditions du CNRS, 174p.
- Ghora-Gobin C., 1993. Crises de la ville et limites de la connaissance théorique. Pour une conceptualisation de la mise en œuvre. Sciences de la société, 30 : 171-180.
- Godard, O ; Hubert, B. 2002. Le développement durable et la recherche scientifique à l'INRA (rapport intermédiaire de mission - Décembre 2002). INRA, Paris, France. 58 p.
- Hatchuel A., (2000), Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective, in David A., Hatchuel A. & R. Laufer (2000), Les nouvelles fondations des sciences de gestion, Vuibert, Paris.
- Holec N. et Brunet-Jolivald G. (2000), « De la gouvernance des économies à celle des territoires : Note de synthèse sur la gouvernance », centre de documentation de l'urbanisme.

- IDATE – Université des Nations Unies (1986), Science et pratique de la complexité, La Documentation française, 436 pages.
- Kolling, E. J., P. R. Cerioli, et al., Eds. 2002. Educação do Campo : Identidade e Políticas Publicas. Coleção Por uma educação básica do campo. Brasília, Fundação Universidade de Brasília.
- Krugman P. (1998), L'Economie auto-organisatrice, Collection Balises, De Boeck Université, 126 pages.
- Le Galès P. (1995), « Du gouvernement urbain à la gouvernance des villes », RFSP, 45(1).
- Le Petit Robert. 1991. Dictionnaire d'aujourd'hui. Paris, France. 1091 p + annexes.
- Leloup F. et Moyart L. (2003), "The regional restructuring of old industrial regions: The case of the Hainaut in Belgium", Regional Studies Association International Conference, Pise, Avril 2003.
- Lorrain D. (1998), « Administrer, gouverner, réguler », Les Annales de la recherche urbaine, n° 80-81, déc. 1998.
- Morin, E; Kern, A-B. 2002. Terra-Patria. Capitulo 3. A agonia planetária. Porto Alegre: Sulina. 184 p.
- Pagès D. et Pélissier N. (2000), « Territoires sous influence/1 », 12p.
- Pecqueur B. (1988), « Le réseau comme outil d'analyse des milieux économiques », Séminaire d'Economie Territoriale, ENTPE, Plan Urbain, note de travail. 14
- Pecqueur B. (2002), « Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire », Géographie, Economie et Société, volume 4, n°2.
- Pecqueur B. et Zimmermann J.B. (coordinateurs) (2004), Economie de proximités, Hermès-Lavoisier, 264 pages.
- Perrenoud, Philippe. 1994. La formation des enseignants entre théorie et pratique. Paris, L'Harmattan.
- ROGERS, E.M., 1962. Diffusion of innovations. New York, USA, The Free Press, 1983, 453 p. (3e ed.).
- Rogers, E.M., 1969. Elementos da difusão de inovações. In: Comunicação das novas ideias : pesquisas aplicáveis ao Brasil. G. Whiting & L. Guimaraes. Rio de Janeiro, Brasil, Ed. Financeiras, p. 23-38.
- Schutz, T. W., 1964. Transforming traditional agriculture. New Haven Yale, University Press. 212 p.
- Sen, A. 2003. Development as capability expansion. Readings in Human Development. Fukuda-Parr and S. Kumar, Oxford University Press: 3-17.

- Tonneau, J.P.; Sabourin, E. (org). 2007. Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais, Porto Alegre (Brasil), Ed. da UFRGS, coll. "Estudos Rurais" 322p
- Tonneau, J-P; Silva, P. C. G.; Vieira, C. W.; Menezes E. A.; Gáviria L. 2003. Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro Experiências de Aprendizagem - Relatório final e Anais do Seminário, Petrolina, Embrapa Semi-árido, Embrapa, FAO, FAGRO, Cirad, 30 setembro de 2003.
- Vaillancourt, J.-G. 1995. Penser et concrétiser le développement durable. *Écodécision*, 15, 24-29.
- Zarifian, Ph. 2001. Le modèle de la compétence. Paris, Éditions Liaisons. Badie B. (1995), *La fin des territoires*, Paris, Fayard.