

# Partenariats pour le développement territorial

André Torre, Dominique Vollet,  
coordinateurs



# **Partenariats pour le développement territorial**

André Torre, Dominique Vollet,  
coordinateurs

Éditions Quæ  
c/o Inra, RD 10, 78026 Versailles Cedex

## Collection *Update Sciences et Technologies*

Abeilles et paysages  
Enjeux apicoles et agricoles  
E. Maire et D. Laffly, coord.  
2015, 192 p.

Repenser l'économie rurale  
P. Jeanneaux, P. Perrier-Cornet, coord.  
2014, 278 p.

Terres agricoles périurbaines  
Une gouvernance foncière en construction  
N. Bertrand, coord.  
2013, 256 p.

Cultures pérennes tropicales  
Enjeux économiques et écologiques de la diversification  
F. Ruf, G. Schroth, édit.  
2013, 304 p.

Géogouvernance  
Utilité sociale de l'analyse spatiale  
M. Masson-Vincent, N. Dubus, coord.  
2013, 224 p.

Paysage et développement durable  
Y. Luginbühl, D. Terrasson, coord.  
2013, 328 p.

# Table des matières

<b>Présentation de l'ouvrage</b> .....	5
<b>Introduction. Aux fondements du développement territorial</b> André Torre, Dominique Vollet .....	11

## Partie I

### **Des démarches de recherche au service du développement territorial**

<b>Chapitre 1. <i>Accompagner le partenariat acteurs-chercheurs. Une approche par les situations de gestion</i></b> Laurent Trognon.....	35
<b>Chapitre 2. <i>Dispositifs de recherche-formation-action pour et sur le développement agricole et territorial</i></b> Sylvie Lardon, Christophe Albaladejo, Sophie Allain, Patrice Cayre, Pierre Gasselín, Laurent Lelli, Pascale Moity-Maizi, Martine Napoleone, Jean-Pierre Theau .....	47
<b>Chapitre 3. <i>L'intelligence territoriale dans le bassin de Thau : un observatoire pour penser et piloter l'action</i></b> Philippe Lemoisson, Jean-Philippe Tonneau, Pierre Maurel .....	59
<b>Chapitre 4. <i>La construction concertée d'un guide pour la mise en œuvre de la gouvernance territoriale</i></b> Christophe-Toussaint Soulard, Hélène Rey-Valette, Eduardo Chia, Mathilde Pinto, Syndhia Mathe, Pierre Maurel, Laura Michel, Marie Ollagnon .....	75
<b>Chapitre 5. <i>Une méthode de diagnostic partagé de territoire, des implicites</i></b> Nathalie Couix, Corinne Pardo, Jean-Marc Arranz.....	87

## Partie II

### Des méthodes tournées vers des enjeux sectoriels

<b>Chapitre 6.</b> <i>Potentiels et verrous d'une filière protéagineuse pour une agriculture durable en Bourgogne</i> Gérard Duc, Stéphane Blancard, Violaine Deytieux, Catherine Hénault, Christophe Lecomte, Marie-Sophie Petit.....	105
<b>Chapitre 7.</b> <i>Système stratégique de signaux précoces® appliqué au lait</i> Christophe Bisson, Ingrid Guibey, Rémi Laurent, Pascal Dagron .....	115
<b>Chapitre 8.</b> <i>Méthode d'analyse des outils de politique forestière et de planification foncière</i> Didier Labat, Aurélien Péré.....	125
<b>Chapitre 9.</b> <i>L'approche par les ressources : pour une vision renouvelée des rapports entre économie et territoire</i> Claude Janin, Véronique Peyrache-Gadeau, Pierre-Antoine Landel, Loïc Perron, Dany Lapostolle, Bernard Pecqueur.....	149

## Partie III

### Des approches dédiées à des défis plus larges du territoire

<b>Chapitre 10.</b> <i>Ateliers participatifs de mise en œuvre du Scot du Grand Clermont</i> Sylvie Lardon, Salma Loudiyi, Caroline Maury.....	167
<b>Chapitre 11.</b> <i>Évaluation environnementale de projets de méthanisation territoriaux via l'analyse du cycle de vie</i> Lynda Aissani, Audrey Collet, Thierry Bioteau, Faustine Laurent, Fabrice Béline .....	183
<b>Chapitre 12.</b> <i>Co-click'eau, une démarche de co-construction de scénarios dans les captages d'eau potable</i> Emilia Chantre, Rémy Ballot, Marie Gisclard, Laurence Guichard, Florence Jacquet, Stéphanie Nave .....	199
<b>Chapitre 13.</b> <i>Comment accompagner la mise en œuvre d'une politique publique du paysage par l'animation territoriale ?</i> Laurent Lelli, Philippe Sahuc, Sylvie Lardon, Juliette Gansinat.....	209
<b>Références bibliographiques</b> .....	219
<b>Liste des auteurs</b> .....	241

## Présentation de l'ouvrage

Les méthodes, politiques et actions en faveur du développement des territoires ruraux et agricoles ne font aujourd'hui plus consensus. Elles sont confrontées à un double changement : d'une part de profondes mutations des espaces ruraux, avec une perte d'influence de l'agriculture et un partage de l'espace avec d'autres activités et d'autres acteurs ; d'autre part la reconnaissance des actions locales et de la possibilité de prise de parole de multiples parties prenantes des territoires. Ces changements conduisent à la mise en œuvre de nouvelles pratiques, fondées sur de nouvelles connaissances et de nouvelles formes de coordination entre acteurs.

La recherche peut apporter sa pierre aux changements en cours ainsi qu'aux politiques et actions en faveur de nouveaux modes de développement des territoires. Mais elle doit changer également : interdisciplinaire, construite en partenariat avec les acteurs pour pouvoir comprendre les situations particulières et déboucher sur des résultats et surtout des outils appropriables et co-construits.

L'ouvrage donne des pistes pour ces nouvelles formes de développement partenarial, avec implication de la recherche, à partir d'exemples concrets. Il permet aux acteurs d'envisager la manière d'utiliser les travaux de recherche, de s'y inscrire et d'en tirer des outils de pilotage. Pour les chercheurs, on y trouve des illustrations permettant de comprendre les nouveaux enjeux de développement des territoires ruraux, de l'agriculture et d'y répondre, ainsi que de mettre en œuvre des recherches en partenariat. Les praticiens y trouveront les bases méthodologiques et des exemples d'outils tout à fait pertinents pour repenser le développement territorial.

Son originalité se situe à un double niveau :

- les outils présentés ont été mis en œuvre dans le cadre de projets copilotés entre chercheurs et acteurs des territoires avec le soutien des collectivités territoriales (le programme « Pour et sur le développement régional » (PSDR)) ;
- les méthodes et moyens d'action relèvent de compétences biotechniques ou de sciences sociales, voire des deux à la fois.

La première partie de l'ouvrage, consacrée à la présentation de démarches de recherche au service du développement territorial, s'articule autour de cinq contributions très complémentaires.

Dans un premier chapitre, à partir d'une approche par les situations de gestion, Laurent Trognon met en perspective l'accompagnement du partenariat acteurs-chercheurs. La grille empirique d'analyse des situations de gestion constitue un outil au service des praticiens, pour cerner les moyens, les contraintes, les enjeux et les engagements de chacun. Elle incite les partenaires à développer un certain pragmatisme au fil des expériences, ainsi qu'un apprentissage progressif. L'auteur montre que le partenariat acteurs-chercheurs peut contribuer activement au développement territorial (notamment à

partir de celui mis en œuvre dans le programme PSDR). Pour lui, l'accompagner et le soutenir relève donc d'enjeux stratégiques pour les territoires.

Dans un deuxième chapitre, Sylvie Lardon, Christophe Albaladejo, Sophie Allain, Patrice Cayre, Pierre Gassel, Laurent Lelli, Pascale Moity-Maizi, Martine Napoleone et Jean-Pierre Theau montrent dans quelle mesure les dispositifs de recherche-formation-action peuvent utilement nourrir les démarches de développement agricole et territorial en inspirant aux chercheurs de nouvelles pratiques. Dans de tels dispositifs, la formation constitue d'abord un processus de médiation entre chercheurs et acteurs du développement territorial. Les auteurs s'appuient sur la diversité des mises en œuvre de tels dispositifs, au sein du département Inra-SAD (Sciences pour l'action et le développement) pour montrer les différentes facettes théoriques et méthodologiques de cette approche. Ils caractérisent ainsi les implications des chercheurs dans la formation (initiale, continue, accompagnement d'acteurs de terrain). La typologie des pratiques de recherche-formation-action proposée débouche sur la mise en évidence de nouvelles compétences à développer par les praticiens de la recherche pour intervenir dans le développement agricole et territorial.

Dans un troisième chapitre, forts de leur expérience de l'observatoire du bassin de Thau, Philippe Lemoisson Jean-Philippe Tonneau et Pierre Maurel montrent en quoi un observatoire peut se révéler très utile pour penser et piloter l'action. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer l'observatoire en mesurant son impact vis-à-vis du suivi de l'action collective, son organisation en services informationnels garantit une capacité forte et rapide d'évolution, et ce à moindre coût. L'approche retenue est de plus aisément transférable dans d'autres contextes (le socle commun étant réutilisable). Trois ensembles de bénéfices ont d'ores et déjà été mis en évidence : économie dans les ressources dédiées à la production et au transfert d'information, capacité accrue d'animation au sein des territoires et gain en capacité d'anticipation pour adapter le plan d'action aux évolutions constatées sans attendre la fin du contrat.

Dans un quatrième chapitre Christophe-Toussaint Soulard, Hélène Rey-Valette, Eduardo Chia, Mathilde Pinto, Syndhia Mathe, Pierre Maurel, Laura Michel et Marie Ollagnon s'appuient sur leur expérience de co-construction d'un guide destiné à analyser la mise en œuvre de la gouvernance territoriale, pour tirer des enseignements plus généraux sur la participation des acteurs territoriaux. De nombreuses observations tendent à montrer le rôle structurant du guide pour accompagner une posture réflexive des différents acteurs. L'analyse dévoile un processus de double hybridation : réussir à mobiliser des acteurs et des chercheurs qui se retrouvent dans une communauté de pratiques, et en réunir d'autres qui *de facto* sont impliqués dans des alliances stratégiques. Cette approche aboutit à une caractérisation des difficultés du partenariat. Bien que les produits obtenus (guide et apprentissages en cours) aient eu une grande utilité dans le processus de développement territorial, il semble néanmoins que leur usage n'ait pas été suffisamment anticipé, ni même pensé au départ autrement que selon les cadres établis de type formation, restitution ou séminaire. Il s'agit là d'enseignements précieux, au service de futurs projets de recherche partenariale.

Dans un cinquième chapitre, Nathalie Couix, Corinne Pardo et Jean-Marc Arranz tirent des enseignements plus généraux de deux démarches de diagnostic partagé de territoire (diagnostic multi-usage, DMU et diagnostic multisectoriel, DMS), développées au Pays basque et sur les causses du Quercy. Tandis que les DMU visent à valoriser l'ensemble des ressources du territoire pour contribuer à son développement, les DMS interrogent la possibilité de fonder un projet de développement global du territoire à partir



du développement et de l'organisation d'une filière de production. Ces démarches de diagnostic partagé ont aussi visé à la mise en place d'habitudes de travail, dans le but de les faire perdurer au-delà du diagnostic en tant que tel. Elles aboutissent à des formes de gouvernance adaptative, qui sont en mesure de faire face aux évolutions effectives ou potentielles des compétences des différentes collectivités territoriales comme des tissus socio-professionnels et associatifs.

La deuxième partie de l'ouvrage, qui se veut plus pratique, présente des méthodes et des outils co-construits entre partenaires de la recherche et des territoires, au sein de différents secteurs ou filières agricoles et forestiers, dans une perspective d'articulation forte avec des enjeux de développement territorial (foncier, paysage, etc.).

Dans le chapitre 6, Gérard Duc et ses co-auteurs analysent l'enjeu capital (au niveau local, national et international) de l'autonomie protéique des exploitations, à partir de la filière protéagineuse en Bourgogne, afin d'en tirer des conclusions plus générales sur son devenir, ses potentiels et ses verrous spécifiques. Un réseau de partenaires régionaux – recherche, développement, enseignement, décideurs, producteurs, utilisateurs – a été construit pour évaluer le potentiel d'une filière protéagineuse de territoire. L'analyse des résultats et des performances des systèmes de culture s'est appuyée sur des couples de systèmes de culture avec/sans protéagineux, conduits par des agriculteurs dans différents contextes pédoclimatiques, en utilisant différents modèles. Elle révèle l'importance des facteurs abiotiques dans la limitation des rendements de protéagineux en Bourgogne, ainsi que la diminution des consommations énergétiques et l'obtention d'une balance azotée plus équilibrée grâce à la réduction des apports d'engrais azotés sur le protéagineux et la culture suivante. L'analyse de cycle de vie montre un bénéfice environnemental certain des systèmes de culture avec protéagineux, même si la faiblesse des surfaces, l'irrégularité des rendements et en donc l'incertitude de l'approvisionnement en protéagineux constituent un frein majeur à leur développement.

Dans le chapitre 7, Christophe Bisson, Ingrid Guibey, Rémi Laurent et Pascal Dagon abordent une dimension d'analyse stratégique pour l'ensemble d'une filière (la filière lait en Normandie). Les auteurs partent du constat de la difficulté, pour la plupart des systèmes d'Intelligence Économique, de faire face à l'augmentation exponentielle des signaux (forts comme faibles), ce qui rend de plus en plus difficile leur captation. Pour répondre à cette difficulté, ils proposent un nouvel outil : le Système stratégique de signaux précoces® (3SP), conçu et adapté au secteur du lait en collaboration avec la Chambre régionale d'agriculture de Normandie. Ce système d'intelligence économique territoriale, construit dans le cadre d'une forme renouvelée de gouvernance, sera à même de renforcer la performance économique des acteurs des filières agricoles, en dotant les décideurs du monde agricole de nouveaux outils stratégiques d'aide à la décision pour leur permettre de faire face aux défis auxquels ils sont confrontés.

Didier Labat et Aurélien Péré se penchent dans le huitième chapitre sur les enjeux forestiers dans une zone sous influence urbaine. Ils proposent une méthode d'analyse conjointe des outils de politique forestière et de planification foncière. Pour mieux saisir les dynamiques de concurrences et de pressions sur les espaces forestiers au profit d'une artificialisation, ils ont procédé à une analyse de l'action publique sur le territoire des Landes de Gascogne, représentatif des tensions entre développements urbains et ruraux, suite aux tempêtes de 1999 et 2009. Une interprétation des dynamiques foncières sert de fondement pour proposer une lecture de ces tensions et des représentations qui participent de la mobilisation des outils de l'action publique. Celle-ci concerne aussi bien les espaces forestiers, dans le cadre des politiques de soutien à la filière forêt-bois, que les espaces

urbanisés, dans le cadre de la planification urbaine communale et intercommunale. Afin de mieux maîtriser l'avenir de ces territoires et des filières forestières, ainsi que d'intégrer les stratégies de tous les acteurs, une mobilisation efficace des divers outils est suggérée.

Au chapitre 9, Claude Janin, Véronique Peyrache-Gadeau, Pierre-Antoine Landel, Loïc Perron, Dany Lapostolle, en collaboration avec Bernard Pecqueur, montrent dans quelle mesure une approche par les ressources territoriales peut contribuer à fonder une vision renouvelée des rapports entre économie et territoire. Pour cela, ils reprennent plus particulièrement les observations de deux études de cas : le bleu de Vercors et la châtaigne des monts d'Ardèche. Deux dynamiques principales sont identifiées comme résultantes des processus d'activation des ressources territoriales : la construction des spécificités territoriales et leur appropriation par les acteurs. Selon leurs degrés d'activation, l'analyse de ces processus permet d'identifier les modes de développement en jeu, allant d'une localisation des activités économiques à de réelles démarches d'apprentissages collectifs. Les dynamiques collectives d'acteurs sont au cœur des démarches de construction de ressources territoriales. L'approche par les ressources se fonde sur une évaluation des dynamiques d'acteurs possibles autour de stratégies de différenciation, de spécification et d'appropriation. Elle peut constituer un outil utile pour éclairer les choix des acteurs dans une vision dynamique et fondée sur les valeurs qu'ils attribuent aux objets de leur territoire.

Après avoir exposé les outils propres à certains secteurs, il nous a semblé stratégique, dans la troisième partie de l'ouvrage, d'aborder des outils mobilisables au service d'un ensemble d'enjeux territoriaux.

Dans le chapitre 10, Sylvie Lardon, Salma Loudiyi et Caroline Maury tirent des enseignements plus généraux de la mise en place d'ateliers participatifs lors de la mise en œuvre du Scot du Grand Clermont. Dans ce chapitre, les auteurs visent à dégager les questions posées par l'introduction de démarches participatives dans un processus de planification territoriale et du rôle de la formation dans un partenariat chercheurs-acteurs. Cet exercice de prospective du présent a réclamé, de la part des chercheurs, des apports théoriques de différents ordres : modèles spatiaux pour donner à voir les dynamiques du territoire, formalisation des représentations et des perceptions des acteurs dans un référentiel générique, et enfin conception d'itinéraire méthodologique adapté aux situations d'actions.

Dans le onzième chapitre, Lynda Aissani, Audrey Collet, Thierry Bioteau, Faustine Laurent et Fabrice Béline abordent un enjeu environnemental renvoyant à des enjeux sectoriels et territoriaux forts, celui de la méthanisation des résidus organiques. La méthanisation collective, qui connaît un véritable essor depuis une décennie en France, semble représenter une solution durable permettant de valoriser des résidus organiques, produire de l'énergie renouvelable, créer de la valeur économique et favoriser des liens entre acteurs institutionnels et économiques. Pour s'en assurer et promouvoir les meilleures configurations d'insertion de telles unités sur le territoire, les auteurs montrent, à partir de l'exemple d'un territoire breton (le Coglais), que le recours à une évaluation environnementale telle que l'analyse du cycle de vie est nécessaire mais pas suffisant. Son utilisation doit être complétée par des outils de modélisation des systèmes via le couplage d'un modèle conceptuel de données et des systèmes d'information géographique.

Au chapitre 12, Emilia Chantre, Laurence Guichard, Marie Gisclard, Stéphanie Nave et Florence Jacquet proposent une démarche de co-construction de scénarios à l'échelle d'aires d'alimentation de captages, pour appuyer l'élaboration de plans d'actions agricoles en vue d'améliorer la qualité de l'eau. L'apport principal de la démarche Co-click'eau est

de participer de la maîtrise des processus de pollutions agricoles ayant des conséquences sur la qualité de l'eau pour les acteurs du territoire. Les exemples présentés (dans les régions Centre, Nord-Pas-de-Calais et Haute-Normandie) montrent comment les différents acteurs du territoire s'emparent des scénarios pour trouver une solution à la protection de la qualité de l'eau. Bien que la démarche proposée permette de stimuler une dynamique territoriale préexistante, elle est incapable de l'amorcer dans les situations quand elle n'existe pas. Toutefois, même lorsque la démarche ne permet pas d'aboutir à des plans d'actions spécifiquement définis au regard des enjeux du territoire, elle suscite un dialogue et un partage des connaissances techniques locales. Le déroulement satisfaisant de la démarche est étroitement lié à l'expression de tous les acteurs de l'aire d'alimentation de captage.

Dans le dernier chapitre, Laurent Lelli, Philippe Sahuc, Sylvie Lardon et Juliette Gansinat tirent parti de leur expérience des « tréteaux du paysage », dans le Parc naturel régional des Causses du Quercy, pour montrer comment il est possible d'accompagner la mise en œuvre d'une politique publique du paysage par l'animation territoriale. Les « tréteaux du paysage » consistent en une démarche d'animation entre un établissement d'enseignement supérieur (l'ENFA de Toulouse) et le Parc naturel régional des Causses du Quercy (PNRCQ), dans le département du Lot. Elle avait pour objectif de convier, en un lieu donné, des habitants, des élus, des représentants institutionnels des services de l'État, des professionnels de l'aménagement ainsi que des habitants du territoire, à réfléchir ensemble au devenir des paysages. Pour le PNRCQ, le dispositif visait à préparer le territoire et ses acteurs à participer à la définition des enjeux paysagers et des actions qui devaient s'inscrire dans la charte paysagère. Cette démarche a véritablement constitué une occasion d'apprentissage mutuel et un champ nouveau d'expertise partenariale.



## Introduction

# Aux fondements du développement territorial

ANDRÉ TORRE, DOMINIQUE VOLLET

Longtemps considérée comme réservée aux seuls pays émergents, la problématique du développement est redevenue d'actualité dans nos régions depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, avec la crise planétaire et les à-coups de la croissance mondiale.

Ce fut en particulier l'intérêt croissant pour les dimensions environnementales, avec la popularité soudaine (et sans doute provisoire) de la notion de développement durable ou soutenable, dont la balance entre les trois piliers économique, social et environnemental est venue s'imposer à l'agenda des décideurs. Puis, de manière plus profonde peut-être, la constatation d'inégalités toujours plus flagrantes à l'intérieur même des pays les plus riches : disparités entre catégories de population ou classes sociales, mais aussi inégalités spatiales, entre régions, territoires, ou entre zones géographiques comme le rural, l'urbain ou le périurbain (Guilluy, 2013 ; Piketty, 2013 ; Pinçon et Pinçon-Charlot, 2010). Il a fallu alors admettre que des retards ou des rythmes de développement différenciés s'imposent jusque dans nos régions, mais aussi que le développement peut emprunter des chemins bien plus complexes que le simple accroissement des richesses ou du Produit Intérieur Brut. En est résulté une réflexion contemporaine sur les modalités du développement et ses indicateurs de mesure, qui ajoute aux dimensions économiques des objectifs sans doute plus complexes, tels que le bien-être, voire le bonheur des populations (Stiglitz *et al.*, 2009 ; Janny-Catrice et Marlier, 2013).

Cette reconnaissance d'un développement différencié des territoires et de la nécessité d'une attention spécifique à l'égard de certains espaces fait remonter à l'agenda la question du développement des espaces ruraux. D'abord parce que ces derniers ont connu des évolutions extraordinairement rapides depuis quelques décennies, avec le développement du périurbain et de l'économie résidentielle, la montée des services, la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les

bourgs et les campagnes (Hervieu et Viard, 2001 ; Hervieu, 2008, Nicoux et Bailly, 2013), ou encore la hausse tendancielle du prix de l'énergie, source d'enjeux nouveaux tels que la précarité énergétique ou la gestion de la dépendance pour les ménages âgés et modestes. Mais aussi, et sans doute davantage encore, parce que ces territoires sont souvent présentés, de façon assez polémique, comme moins développés que les villes denses (mais du coup, qu'est-ce que ça signifie si l'on se réfère à la définition brouillée du développement ?). Enfin, et de manière plus certaine, parce que ces espaces participent d'un mouvement universel, celui de l'implication des populations locales et de la volonté de prise en main de leur destin : c'est la montée des problématiques d'innovation sociale et de démocratie participative, ainsi que la revendication d'une prise en charge des questions de développement par les échelons locaux et parties prenantes des territoires.

Ces changements de toute nature ont remis la problématique du développement au cœur des préoccupations des gestionnaires et décideurs des territoires ruraux, comme de ceux qui y vivent, qu'il s'agisse des habitants, des entreprises et exploitations, ou du riche tissu associatif qui caractérise les territoires de France. Ils ont également été à l'origine de plusieurs évolutions conséquentes dans la pratique du développement territorial, qui se démarquent nettement des problématiques de développement pilotées par le haut, qu'elles soient portées par des gouvernements locaux ou des services déconcentrés de l'État (Faure et Négrier, 2007 ; Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Douillet, 2007). Il faut souligner, en particulier, que :

- les processus de développement territorial ne peuvent se réduire aux seuls comportements des acteurs productifs et des institutions en charge des politiques de développement. Ils s'étendent à d'autres parties prenantes des territoires : collectivités locales ou territoriales, services déconcentrés de l'État, organismes consulaires, dispositifs locaux de gouvernance (PNR, pays, intercommunalités) et monde associatif ;
- les enjeux de rareté et de concurrence des terres, d'usure des sols et de *land grabbing* des États à la recherche des terres fertiles positionnent les dimensions d'occupation de l'espace d'usage des sols et de choix des modes d'aménagement au cœur des processus et projets de développement (Torre, 2014a) ;
- les dimensions de coopération et de construction sociale sont à intégrer à l'analyse des dynamiques de développement (Baudelle *et al.*, 2011). Ces nouvelles pratiques sociales et institutionnelles se trouvent au cœur des processus d'innovation territoriale, avec la volonté des réseaux d'acteurs locaux de piloter leur propre modèle de développement, qu'il s'agisse d'actions collectives ou d'oppositions manifestes à la volonté des États ou des grandes sociétés.

Du coup, les politiques, méthodes et actions en faveur du développement des territoires ruraux et agricoles ne font plus consensus aujourd'hui. En effet, les évolutions qui les transforment conduisent à la mise en œuvre de nouvelles pratiques, fondées sur de nouvelles connaissances et de nouvelles formes de coordination entre acteurs, voire de nouvelles oppositions à des projets portés par le haut. Ce sont ces pratiques et ces modes de coordination qui font l'objet du présent ouvrage, dont l'ambition est de présenter de nouvelles formes et modalités de développement des territoires ruraux et de les réfléchir à l'aide d'une mise en œuvre de pratiques de recherche. En effet, la recherche apporte sa pierre aux changements en cours ainsi qu'aux politiques et actions en faveur de nouveaux modes de développement des territoires. Mais elle change également : interdisciplinaire, elle est toujours davantage construite en partenariat avec les acteurs, afin de se mettre à leur service, pour pouvoir comprendre les situations particulières et déboucher sur des

résultats et surtout des outils appropriables par les acteurs locaux, au service du développement territorial.

## Limites et épuisement des principaux modèles de développement des espaces ruraux

### Les modèles de développement des espaces ruraux

Jusqu'à l'émergence de la science régionale, dans les années 1950, l'agriculture était reconnue comme le levier principal de développement des espaces ruraux. Progressivement, en fonction des évolutions économiques et sociétales, d'autres leviers se sont révélés, d'abord industriels (avec la croissance à la fois au sein des petites villes et des espaces ruraux eux-mêmes, jusque dans les années 1970), puis tertiaires grâce à la généralisation des loisirs. Compte tenu de ces différentes évolutions, il est courant d'identifier trois à quatre conceptions du développement rural, alternativement considéré comme développement agricole élargi, développement local intégré, composante du développement régional, ou développement d'un espace naturel sous contrainte environnementale (Berriet-Sollicet *et al.*, 2001). Ces acceptions renvoient à des logiques et à des leviers d'action économiques différents, qu'il convient d'explicitier pour en envisager les intérêts, limites et plus encore la pertinence par rapport aux évolutions à venir. Pour cela, il est nécessaire de comprendre les hypothèses implicites, ainsi que les théories d'action qui guident chacune d'elles. Si chaque modèle a connu sa plus grande pertinence à une période donnée, avant d'être bousculé par d'autres, ils la conservent largement, car nous assistons à une stratification progressive des causes de leur émergence. Cette accumulation ne conduit-elle pas à revoir les synergies entre ces différents modèles, pour aboutir à l'émergence d'un nouveau paradigme explicatif ?

Il semble difficile de parler de développement territorial sans évoquer le développement rural et la place singulière tenue par l'agriculture dans ce cadre. En effet, même si les actifs agricoles actuels sont devenus très minoritaires au sein de la population rurale active, la majorité des espaces ruraux français reste entretenue par les agriculteurs. De plus, et bien que déclinant, le poids politique de ces derniers s'avère important au niveau national, et plus encore dans de nombreuses collectivités territoriales. Par ailleurs, en raison des transformations du métier, de l'évolution des identités professionnelles et des rapports à la nature et à la société, de l'apparition de préoccupations environnementales fortes et parfois controversées, apparaît maintenant une diversité de façons d'être producteur agricole, contrairement au milieu du siècle précédent (diversification des activités et des modes de production, agrotourisme, fermes pédagogiques, etc.) (Hervieu *et al.*, 2010).

La conception du développement rural comme développement agricole élargi est très largement mobilisée pour justifier les soutiens au secteur agricole, en particulier dans le cadre du second pilier de la politique agricole commune. Cette dernière privilégie en effet une entrée sectorielle en mettant en avant les externalités positives potentielles (sur le paysage, le sol, la biodiversité, l'eau, etc.) que peut susciter l'agriculture, pour peu qu'elle reçoive signaux et soutiens publics allant dans ce sens. Dans ce cadre, les exploitations agricoles bénéficient d'atouts pour mettre en œuvre des activités rurales diversifiées (tourisme vert en particulier), qui *de facto* internalisent une partie des externalités produites par l'agriculture. Cette vision repose sur une justification économique majeure : elles seraient le lieu d'effets de jointure entre productions marchandes et non marchandes,

leur permettant de fournir des biens à un prix inférieur à la production séparée par des agents économiques différents.

En raison du statut particulier de la terre il est effectivement probable que les économies de gamme liées à la production agricole se révèlent d'une grande efficacité. En effet, sa substituabilité à d'autres facteurs de production comme le travail ou le capital est quasi nulle (sauf cas exceptionnels de type cultures hors sol, qui consistent *in fine* à substituer la terre à du capital). Pour cette raison, à surface donnée, il est plus efficace de lier productions agricole et non marchande, pour les optimiser, plutôt que de produire séparément. Bien que les recherches à l'interface entre agronomie et économie restent encore largement à développer pour rendre compte de la nature et du volume de ces économies, des travaux pionniers concernant la qualité de l'eau et la production agricole ont été menés, par exemple dans le cadre du programme « Vittel » (le service de production d'eau étant même devenu dans ce cas rémunérable). Des réflexions sont en cours pour d'autres services, comme la protection d'espèces relevant de la biodiversité patrimoniale, la production de ressources alimentaires pour les insectes utiles, la régulation de nuisibles ou la gestion des populations de gibiers (Boiffin *et al.*, 2014).

Toutefois, on peut également penser que la fourniture d'un bien public est assurée tout aussi efficacement par des entreprises, publiques ou privées, surtout si le foncier est impliqué de façon moins évidente. Ainsi, des entreprises de l'économie sociale et solidaire ou spécialisées dans les travaux paysagers peuvent fournir des services d'entretien du paysage dans des conditions très satisfaisantes et à des coûts compétitifs, en raison de leur grande technicité et de leur maîtrise des savoir-faire (Ferrari *et al.*, 2013), comme le montre le cas de la mise en œuvre d'unités de méthanisation collective, très contrainte par les caractéristiques des territoires et des modes d'exploitation. Selon le type de substrat principal (biodéchets, effluents d'élevage, etc.) et de cosubstrat, les devenir des digestats peuvent en effet se révéler très différents (épandage, traitement phase solide), impliquant des efficacités variables des agriculteurs dans la production des biens publics (production d'énergie, diminution des pollutions). En clair, dans certains territoires, des unités de méthanisation de plus grande taille sont susceptibles de réaliser des économies d'échelle supérieures aux économies de gamme liées à la jointure avec la production agricole.

Cette conception du développement rural, qui a sous-tendu les débats sur la multifonctionnalité de l'agriculture dans les années 2000, continue à être très présente dans le second pilier de la PAC et dans les outils proposés pour mettre en œuvre l'agro-écologie, comme les GIEE (groupements d'intérêt économique et environnemental décrits dans l'article 3 de la loi d'avenir agricole). Une fois reconnus par l'État, ces derniers pourront en effet bénéficier d'une majoration des aides en faveur de l'agriculture, afin d'accompagner les démarches visant la double performance économique et environnementale. Lors des débats à l'Assemblée, fin 2014, les GIEE ont souvent été rapprochés des contrats territoriaux d'exploitation en raison de leur dimension collective, révélant ainsi une vision du développement rural comme un développement agricole élargi.

La deuxième conception du développement rural est celle d'un développement local intégré, très proche du développement régional endogène. Cette vision repose sur l'idée que le dynamisme de l'économie locale est lié à celui des acteurs publics et privés du territoire, ainsi qu'à leur capacité à tirer parti et valoriser les ressources naturelles et humaines, avec l'hypothèse implicite que l'efficacité des entreprises et plus largement des institutions locales dépend de la capacité d'organisation des acteurs. Selon la qualité des coordinations que ces derniers sont en mesure de tisser, ils vont être capables de valoriser



plus ou moins bien les ressources locales ou territoriales (Pecqueur, 2001 ; Campagne et Pecqueur, 2014). L'objectif devient alors de transformer des ressources génériques des territoires (du lait, de l'huile sans qualité particulière) en ressources spécifiques (du lait aux qualités organoleptiques liées à des conditions de production, de l'huile avec un ancrage local), afin d'affronter la concurrence en jouant sur la compétitivité hors coût des produits. Les ressources spécifiques se définissant comme très liées à leur contexte de production (qualité du sol, savoir-faire, etc.), le déplacement de leur production est très difficile sinon impossible (cas des productions agricoles d'appellation d'origine protégée).

Dans cet esprit, un grand nombre de dispositifs d'action publique territorialisée (mis en œuvre au niveau des intercommunalités, des pays) visent explicitement à stimuler les capacités locales d'organisation, afin de valoriser au mieux l'offre des ressources territoriales. Il peut s'agir de la mise en place de circuits courts ou de soutien à des filières de commercialisation de produits agricoles ou artisanaux, dont les conditions de production s'appuient sur des savoir-faire locaux et des caractéristiques ancrées dans un terroir. Les analyses en termes de proximités ou de paniers de biens et de services (Mollard, 2001 ; Hirczack *et al.*, 2008) se situent dans cette perspective. En effet, le modèle de développement du type panier implique une combinaison originale : d'une part, l'offre de produits locaux est à la fois composite, portant sur des produits et services de qualité liés à un espace particulier, sa culture, son histoire ; d'autre part, la demande est tirée par une gamme de produits possédant des caractéristiques propres. L'« effet-panier » commence ainsi avec l'attraction pour un produit initial (ou leader), qui fait découvrir la spécificité des produits et services complémentaires, issus du même territoire, grâce à l'efficacité des coordinations locales nécessitant des proximités géographiques et organisées pour être pleinement efficaces (par exemple entre acteurs publics capables de mobiliser des financements nationaux ou européens et acteurs privés capables de fédérer une diversité de producteurs).

Grâce à ce type de stratégie, certains territoires parviennent effectivement à tirer leur épingle du jeu (cf. les exemples souvent mis en avant des Baronnies ou de l'Aubrac : Hirczack *et al.*, 2008). Le programme PSDR 3 a largement contribué à diffuser ce type de modèle de développement (Mollard *et al.*, 2007), notamment dans les régions comme Rhône-Alpes, très attentives au transfert auprès des acteurs (cf. le CD-ROM « Le panier de biens et de services, applications en Rhône-Alpes, Un nouveau regard sur le développement des territoires »). Les discussions et réponses à l'appel à programme Leader 2014-2020 des territoires de la région Rhône-Alpes ont d'ailleurs mobilisé ces apports, ce qui met en évidence le succès du programme PSDR de ce point de vue. Toutefois, certains restent englués dans leurs difficultés d'organisation, ce qui renvoie aux limites de ce type de conception du développement territorial. Le modèle de développement du panier de biens et de services est ainsi souvent évoqué pour justifier une action publique territorialisée (y compris à un niveau départemental comme l'Ardèche), sans que les acteurs publics et privés aient pris toute la mesure des implications en termes de structuration des filières, ou de nécessaire cohérence entre l'image territoriale des produits et leurs conditions de production.

La troisième conception considère le développement rural comme une composante du développement régional. Dans cette approche, les relations urbain-rural et les effets d'entraînement de l'agglomération sont supposés être structurants. L'hypothèse repose sur l'efficacité des agglomérations, qui génèrent des économies d'urbanisation liées à la concentration des ressources. Les territoires sont alors gagnants dès qu'ils arrivent à tirer parti des effets d'entraînement des villes plutôt qu'à se raccrocher à des stratégies de

développement endogènes (supposées limitées, dans cette conception, par la faiblesse de l'innovation).

Cette conception est souvent reprise par les collectivités territoriales comme les conseils régionaux qui, dans leur politique de contractualisation, peuvent tenter de jouer sur les complémentarités entre la puissance des dynamiques métropolitaines et les atouts environnementaux et résidentiels des espaces ruraux. Au-delà des effets d'entraînement liés à l'agglomération, les relations urbain-rural sont ainsi supposées structurantes pour le développement des espaces ruraux. Les dynamiques sociales, culturelles et même politiques trouveraient leur moteur au sein de la ville ou dans les relations que le rural parvient à tisser avec le monde urbain, le développement social et culturel des espaces ruraux étant conçu comme dépendant très directement des pôles urbains, qui les irriguent en idées nouvelles, en innovations culturelles, etc.

Les partisans de cette conception voient dans des initiatives comme Marseille ou Lille capitales culturelles européennes des initiatives en mesure de renouveler le marketing territorial de l'ensemble de leur région. Finies les images de marque d'une région Nord-Pas-de-Calais industrielle et noire jusque dans ses campagnes et vive une nouvelle région à la dynamique culturelle remarquable ! En revanche, les initiatives culturelles locales, du type « Jazz in Marciac » ou festival des mots de la Charité, restent quantité négligeable. Cette approche trouve tout naturellement son prolongement dans la réforme territoriale, qui conduit à l'émergence de nouvelles grandes régions censées fonder leur ressort économique et leur pilotage stratégique sur les métropoles, négligeant ainsi *de facto* la richesse des potentialités des territoires de projet.

Une quatrième conception met en avant la logique environnementale ou patrimoniale. Le développement vise à préserver les qualités environnementales (paysagères, biodiversité, qualité des eaux) des espaces ruraux, considérés comme des réserves de nature, essentiellement au service des urbains. On en déduit des politiques de protection de la nature et des paysages, ainsi que des formes de sanctuarisation des espaces naturels, qui peuvent aller jusqu'à l'exclusion d'usage de certaines zones. Cette logique patrimoniale vise à conserver les ressources naturelles des espaces ruraux, mais aussi à les rendre « consommables » par des visiteurs réels ou virtuels. Elle est souvent adossée à des stratégies de marketing et de développement territorial visant à maximiser la captation de revenus extérieurs (tourisme, retraites, migrations alternantes) à partir des avantages compétitifs liés à la qualité de la vie des territoires (environnement mais aussi services de proximité).

Implicitement, c'est la théorie de la base économique qui est ici convoquée pour rendre compte du développement d'un pan de l'économie qualifiée de résidentielle ou présenteielle (Davezies, 2004 ; Talandier, 2009a). Accordant un rôle primordial à la demande externe, cette approche sépare les activités en deux catégories : motrices ou basiques d'une part, répondant à la demande externe, et non basiques non locales d'autre part, qui satisfont la demande locale. Au niveau d'un bassin de vie, les activités motrices sont classiquement soit « productives » (c'est-à-dire qu'elles vendent leur production agricole ou industrielle à l'extérieur) soit « résidentielles » ou « présenteielles » (c'est-à-dire qu'elles attirent des ménages à revenus extérieurs comme les touristes, retraités ou migrants alternants, séduits par la qualité de vie). Dans ce modèle de développement, les ressorts sont de plusieurs types : la capacité des entreprises locales à vendre des produits à l'extérieur, l'attractivité du territoire pour de nouveaux ménages et la capacité du tissu commercial et de services à répondre à la demande basique locale. On rejoint également

l'approche en termes de paniers de biens, par la capacité à vendre l'image de marque du territoire ou sa dimension paysagère par exemple.

En résumé, une conception du développement rural comme développement agricole élargi, qui n'a jamais vraiment disparu (ne serait-ce que par la nécessaire emprise foncière de l'activité agricole et par l'existence d'externalités, paysagères notamment, conditionnant l'attractivité de ces espaces) cohabite actuellement avec des conceptions plus proches du développement local intégré ou d'un développement régional attentif aux relations entre espaces. La coexistence de ces différents modèles est profondément chahutée face au poids des nouveaux questionnements relatifs aux conditions du maintien de la dimension productive des espaces ruraux et à la force structurante des relations à la ville. Peut-on pour autant parler d'un véritable changement de paradigme ? C'est ce que nous allons explorer dans les parties suivantes.

### **Les interrogations sur l'avenir productif des espaces ruraux**

Les changements majeurs qui ont affecté les espaces ruraux et les activités agricoles ont conduit à des modifications importantes des modèles de développement, et surtout à l'apparition de nombreux questionnements quant à la nature même de l'espace rural et des activités qui pouvaient s'y dérouler. L'épuisement du modèle ancien et la fin de la cogestion avec la profession agricole ont en effet conduit les acteurs des territoires à des révisions parfois déchirantes des manières de produire et d'interagir, dans le cadre de la grande transformation en cours. Ces mutations ont en particulier affecté le secteur productif, avec les interrogations nombreuses sur le rôle de l'agriculture et sa place dans les espaces ruraux.

Un premier changement est lié à la prise de conscience des dimensions environnementales, et tout particulièrement des questions liées à la préservation de la biodiversité et à la transition énergétique. Elle a tout d'abord été portée par des groupes spécifiques, comme les écologistes ou les défenseurs de l'environnement, qui ont mis en évidence les qualités des espaces ruraux en matière de protection de l'environnement et de qualité de l'air ou des ressources halieutiques. Mais rapidement est apparue une suspicion sur la nature de l'activité agricole elle-même et son potentiel de dégradation des espaces ruraux et de leur environnement. Les inquiétudes quant aux menaces portées par l'agriculture intensive se sont matérialisées par des épisodes comme la prolifération des algues vertes ou la teneur en nitrates de l'eau courante. Ils ont conduit à un rejet de l'activité agro-industrielle par une partie des populations des zones rurales et urbaines réunies, comme en témoigne par exemple l'opposition à la ferme des 1 000 vaches, jugée potentiellement polluante et peut-être néfaste à la santé animale. Il en va de même pour l'installation de nouvelles porcheries industrielles dans l'Ouest.

S'est alors imposée l'idée d'une nécessaire adaptation de l'activité agricole, dans le but de réduire son impact environnemental et de préserver les ressources naturelles tout en maintenant des niveaux de production capables de répondre aux besoins alimentaires croissants. C'est à ce titre qu'est apparu l'intérêt pour l'agro-écologie (Gliessman, 1990 ; Griffon, 2013), avec pour objectif de combiner performances économique et écologique, par une réaffirmation de certaines pratiques agronomiques telles que la diversification des cultures, la lutte intégrée contre les ravageurs, l'agroforesterie... L'exigence de considérer l'agriculture comme multifonctionnelle (Losch, 2004) s'est progressivement imposée dans le débat politique et scientifique, si bien qu'a émergé un relatif consensus sur le besoin de reconnaître et d'évaluer la diversité des productions et les impacts des activités agricoles, ainsi que l'accent sur la préservation de la biodiversité, des aménités environnementales et

paysagères, de l'agritourisme, ou de la protection de la qualité des aliments et de leur origine.

Il peut s'agir de pluriactivité, conçue comme une combinaison de revenus agricoles et non agricoles (Bateman et Ray, 1994) et un moyen de lutter contre la pauvreté pour les exploitations agricoles les moins productives et rencontrant des difficultés à s'adapter aux exigences du marché. Mais également de l'idée que les territoires ruraux peuvent être exploités par le capital industriel et les populations urbaines et périurbaines, l'agriculture devenant une ressource au même titre que les espaces naturels. À l'opposé, apparaît également une vision qui affirme le rôle socio-environnemental de l'agriculture comme facteur majeur de la durabilité économique et culturelle des espaces ruraux et met l'accent sur les dimensions de production alimentaire et d'agro-écologie (Altieri, 1987 ; Warner, 2007 ; Wojtowski, 2006). Le potentiel de développement des territoires ruraux repose alors sur une grande variété d'activités multidimensionnelles et intégrées, qui remplissent des fonctions dédiées au territoire et plus largement à l'ensemble de la société (Knickel et Renting, 2000).

Le deuxième changement est lié au possible retournement de la dimension résidentielle des espaces ruraux. Davezies (2008) a vulgarisé la notion d'économie résidentielle, dont le développement constitue une « ouverture des possibles » (Béhar, 2009). L'identification de l'importance des revenus mobiles met en évidence la diversité des voies de développement : en les attirant et les fixant, l'économie résidentielle ouvre la possibilité de se développer en jouant sur les atouts particuliers de chaque territoire pour attirer des populations extérieures (et ce de façon complémentaire à l'économie productive). Bien que les analystes prennent fréquemment soin de dénoncer les risques de stratégies régionales basées uniquement sur l'attraction de revenus extérieurs (« la tentation résidentielle », selon Davezies), force est de constater que les réappropriations locales peuvent être très variables et plus ou moins heureuses... De nombreux programmes de développement ont ainsi misé de façon quasi exclusive sur le développement du tourisme ou d'opérations à destination de nouveaux migrants retraités ou actifs, sans que les résultats soient toujours à la hauteur des espérances, en particulier en période de crise.

Dans un ouvrage ultérieur, Davezies (2012) pronostique l'amenuisement progressif de l'économie résidentielle dans la plupart des territoires français, car son moteur et plus largement celui de la croissance actuelle reposent sur la dette solvabilisée par les emprunts. Dit autrement, le niveau actuel des retraites, des minima sociaux, de la couverture sociale n'a pu être maintenu jusqu'à présent que grâce à un endettement croissant de l'État français, qui devra dans les années à venir diminuer sa dette et donc la part des transferts publics. Alors, « les wagons (les territoires) vont repasser derrière les locomotives » (les grandes métropoles notamment parisiennes et lyonnaises) et conduire à « un printemps des métropoles », permis par la préservation de leur économie productive. Les territoires ayant misé de façon trop préférentielle sur l'économie résidentielle pourraient ainsi se trouver en difficulté, en raison de la diminution des transferts publics.

Du coup, la dimension productive des espaces, quelque peu négligée dans la dernière décennie, est redécouverte. Davezies et Talandier (2014) parlent de « systèmes productivo-résidentiels » pour souligner les complémentarités et les symétries d'évolution (positives comme négatives) des bases productives et résidentielles au sein d'un même bassin de vie. Plus largement, c'est la place des services et des commerces dans le développement économique local qui se voit questionnée. Dans les modèles de la base les plus classiques (comme dans ceux d'économie géographique d'ailleurs), leur