

## **A propos du projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache : quelques réflexions sur la gouvernance du développement territorial dans les zones difficiles »**

P. Campagne<sup>180</sup>, M. Dababi<sup>181</sup>, B. Pecqueur<sup>182</sup>

L'émergence d'associations de développement «local» dans notre région méditerranéenne n'est plus à démontrer. Le Réseau Maghrébin d'Associations de Développement local en milieu rural (REMADEL 2009), récemment créé, annonce que, pour le moment, il a limité à 40, les associations participantes à ce réseau. Il entreprend par ailleurs un recensement systématique de ces associations de manière à avoir un état des lieux sérieux de ce type d'organisations, dans les pays du Maghreb.

La création relativement importante de ce type d'associations nous a incités à analyser les changements intervenus dans la « gouvernance » du processus de développement des zones qu'elles ont prises en charge.

Ceux-ci sont importants. Cependant, pour les analyser, il faut d'abord limiter notre propos de trois points de vue :

**La taille de la « zone rurale »** concernée en termes d'espace et de population. Nous nous intéressons en effet, aux structures et au fonctionnement des zones rurales qui sont l'objet de ce que l'on a longtemps appelé projets « de développement local ». Ces projets sont aujourd'hui plus fréquemment appelés « projets de développement territorial ». La dimension de ces territoires, est comprise entre celle du village et celle de la région et souvent qualifiée de « moyenne »<sup>183</sup>.

**L'espace de cette zone rurale est délimité par les contours du territoire** que l'association concernée, constituée essentiellement par des acteurs locaux, a décidé de prendre en charge. C'est donc un territoire « construit » par les acteurs locaux, même si ses limites relèvent aussi de ce que l'on nomme maintenant « territoire donné » (Crovoisier et Kébir, 2004)

**Les activités « de développement »** mises en œuvre dans ce territoire concernent **plusieurs secteurs d'activité** qui ont vocation à être fortement articulés entre eux. Elles ont globalement pour objectif le développement des activités productives de biens et de services et l'amélioration de la satisfaction des besoins des populations locales.

Dès le début des années 80, au Nord comme au Sud, dans le cadre de ce que nous avons appelé des « correctifs » des processus de stagnation ou de régression observés dans les zones difficiles (Campagne, Pecqueur 2009), des projets de développement rural ont été mis en œuvre dans ce type de zone.

Ces projets étaient initiés, financés, mis en œuvre et évalués par les Etats ou les organisations internationales. Ils restaient du domaine exclusif des services de l'Etat.

Dans ces mêmes zones sont apparues aussi à la même époque des initiatives locales ou mêmes associatives. Celles-ci ont été tolérées par les responsables publics mais aussi parfois accueillies avec beaucoup d'intérêt. Les services de l'Etat ne les ont pas orientées ni appuyées. Ils ont souvent mis en place des dispositifs de «contrôle» par des «règles du jeu» spécifiques.

Celles-ci n'ont cependant pas permis de mettre en place une «coordination» entre les actions «publiques» et les autres actions.

C'est alors que l'on a vu apparaître dans ce type de territoire des initiatives de plus en plus nombreuses provenant du milieu associatif et du secteur privé. Ces initiatives ont provoqué des processus de

---

<sup>180</sup> CIHEAM-IAM Montpellier

<sup>181</sup> Secrétaire Général de l'ADD, Responsable du CLAR Béni Khédache.

<sup>182</sup> Université de Grenoble, UMR PACTE Territoires.

<sup>183</sup> La « taille » des zones concernées par ce type de processus de développement a fait l'objet de nombreux débats. L'accord s'est fait sur le fait qu'il s'agissait de zones qui ne soient pas trop grandes pour permettre une gestion de leur développement par les acteurs locaux, ni trop petites pour permettre des opérations de développement articulées entre elles (Campagne 2005). Cela signifie que l'on est au delà du village et largement en dessous de l'échelle régionale. En Europe cette définition a été accompagnée d'une « fourchette » de population fixée de 5.000 à 100.000 habitants.

développement appelé « territorial » dont les modalités de mise en œuvre vont s'avérer très différentes des précédentes. (Aydalot 1985) (Pecqueur 1996). Elles sont apparues plus tardivement au Sud qu'au Nord et y ont été, au moins au début, moins nombreuses.

Ces processus concernent, en effet, les trois types d'acteurs locaux qui sont partie prenante du processus de développement à savoir, le secteur public, le secteur privé et les associations.

Dans le système antérieur, l'Etat était le seul à gérer le processus de « développement ». Dans le système qui se met en place à la fin des années 80, les trois types d'acteurs vont participer chacun à part entière aux trois grandes phases du processus de développement du territoire :

- l'élaboration de la stratégie de développement du territoire.
- L'identification des opérations et des actions susceptibles de mettre en œuvre cette stratégie
- L'élaboration et la conduite de chacune de ces opérations et actions.

Leur participation va connaître des combinaisons de fonctions et de rôles qui sont variables, mais qui présentent aussi un certain nombre d'« invariants ».

Cette « combinaison » des fonctions et des rôles des 3 types d'acteurs dans la mise en œuvre des 3 phases du processus de développement territorial, représente ce que nous appelons la « gouvernance du développement territorial ».

Elle est exprimée de façon plus théorique dans la définition que donne B. Pecqueur dans son ouvrage « Le développement local » (Pecqueur 2000) comme « un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires ».

Notre propos est donc de proposer des pistes de réflexion sur ce type très particulier de gouvernance, pour pouvoir contribuer ainsi aux nombreuses recherches actuelles sur la gouvernance territoriale.

Jusqu'à présent, les analyses qui ont été réalisées dans ce domaine, se sont souvent centrées sur la « gouvernance territoriale » plutôt que sur la « gouvernance du développement territorial ». Elles n'abordent donc pas le même sujet. En effet, celui qui nous occupe, indique clairement que la gouvernance à laquelle nous nous intéressons, est d'une part, celle du développement et d'autre part, du développement territorial.

Par ailleurs, elles ont souvent choisi de procéder à l'intérieur d'une discipline, droit, sciences politiques notamment, (Le Galès 1995) ou de se centrer sur l'analyse du secteur public comme le sont les analyses de la nouvelle gouvernance de la décentralisation administrative. (Debarbieux et Vanier 2002) (Lardon, Chia et Rey 2009). On trouve encore des analyses globales mais qui font, de fait, une large place à la gouvernance du secteur public (Améziane Ferguene 2003). D'autres, plus proches de nos analyses traitent de régions différentes de la région méditerranéenne (Amadou Diop 2008), (Andion 2006). Quelques études seulement sont centrées exactement sur notre objet (Pecqueur 2003).

Par ailleurs, jusqu'à présent, peu d'études qui ont fait une place suffisante aux problèmes concrets que rencontrent les acteurs locaux de cette gouvernance. La plupart d'entre elles relèvent de la monographie ou d'un aspect particulier de ce type de gouvernance comme celles qui sont décrites dans la troisième partie de l'ouvrage sur la Gouvernance locale et le développement territorial intitulée : « Expériences au Sud et outils de développement local » (Améziane 2003)

Cet aspect monographique est en partie le cas de notre démarche, mais il se justifie par ailleurs. (cf infra). On a voulu en effet mettre à jour les caractéristiques de ces acteurs locaux, de leurs fonctions et de leurs rôles. Notre propos était aussi de détailler les combinaisons acteurs/phases du processus de développement territorial.

Il a semblé utile de développer ces idées en s'appuyant sur l'exemple de la gouvernance territoriale du projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache » à la construction de laquelle nous avons largement participé.

Mais, contrairement aux usages rencontrés dans ce type d'exercice qui procèdent du général au particulier, nous allons commencer par décrire le processus tel qu'il s'est progressivement mis en place à Béni Khédache pendant 7 ans (2001-2008).

On tirera alors de cet exemple, non pas des lois – nous n'avons pas cette prétention – mais des pistes de réflexion utiles pour les chercheurs et les praticiens du développement territorial qui s'interrogent sur sa gouvernance.

## **I. La gouvernance du développement territorial à Béni Khédache.**

On a tenté ci-dessous d'explicitier cette gouvernance en analysant successivement l'origine de la gouvernance actuelle, la situation actuelle, les changements intervenus dans les différentes phases du processus de développement, les problèmes rencontrés par la nouvelle gouvernance et les perspectives envisagées. Une partie importante des développements qui vont suivre est tirée de l'évaluation du projet qui a été réalisée en 2007 (Moussalim 2009).

### **Origine et histoire :**

Le projet « **Jessour et Ksour de Béni Khédache** » a été initié en 2001 par quatre institutions : l'IRA de Médenine<sup>184</sup> et l'IAM de Montpellier<sup>185</sup> d'une part, et l'Association de Développement Durable (ADD)<sup>186</sup> de Médenine et LEADER 34<sup>187</sup>, d'autre part. Ces quatre institutions continuent aujourd'hui à appuyer la mise en œuvre de ce projet qui est financé principalement par le Gouvernorat de Médenine, la Coopération Bilatérale Française et le département de l'Hérault.

Ce sont ces quatre institutions qui ont assuré les travaux de la première phase du projet consacrés au diagnostic et à la définition de la stratégie de développement. Cette phase s'est terminée par un séminaire organisé en décembre 2002. (IRA 2002).

**Le Jesser** (Jessour au pluriel) sont des aménagements constitués dans chaque cas d'une série de barrages en terre et en pierre situés sur l'impluvium situé entre les flans des montagnes et collines. Ces barrages construits à plusieurs niveaux dans le lit de l'oued, créent ainsi des sortes de terrasses sur lesquelles vient s'amasser la terre, arrachée par l'érosion aux deux pentes de la vallée. Au moment des pluies, l'eau est stockée en amont de chaque barrage permettant son utilisation progressive et assurant ainsi une humidité des sols suffisante pour la pratique des cultures annuelles et de l'arboriculture fruitière qui y est associée.

Le mot **Ksar** (Ksour au pluriel) signifie « palais » en arabe et désigne un bâtiment traditionnel comprenant une cour intérieure autour de laquelle sont disposées les «ghorfas» qui sont des greniers occupant le rez-de-chaussée ainsi que un ou plusieurs étages. Le ksar jouait un rôle socio-économique en constituant un lieu de rencontre, d'échanges et de stockage des biens.

L'objectif économique général du projet «Jessour et Ksour de Béni Khédache» était de créer des revenus nouveaux qui remplacent petit à petit les revenus de l'émigration<sup>188</sup>. Ainsi, il était envisagé de mettre en place des activités nouvelles non agricoles.

Ces activités doivent être le plus possible endogènes afin de maximiser la participation directe des acteurs locaux à la production (artisanale, touristique et agricole). L'idée force du projet est que les richesses créées restent sur la zone et contribuent d'une manière durable à améliorer les revenus et à développer les moyens de production.

Ces différentes activités doivent valoriser les ressources et patrimoines locaux. Le projet doit être «approprié» par la population locale, d'où l'importance de l'animation réalisée par des habitants de la zone et surtout par l'Association gestionnaire du projet. (Dababi et Campagne 2002)

---

<sup>184</sup> L'Institut des Régions Arides de Médenine est un institut de recherche et de formation. Il a initié notamment, à la fin des années 90, un projet qui cherchait à identifier des « paysans innovateurs » dans le gouvernorat. Ce projet a été centré plus particulièrement sur la délégation de Béni Khédache et a permis au projet « Jessour et Ksour » de disposer d'une base technique pour initier sa stratégie de développement.

<sup>185</sup> L'IAM de Montpellier coopère avec l'IRA de Médenine depuis la fin des années 70. Il a donc participé aux recherches concernant les paysans innovateurs. Par ailleurs l'IAMM travaille en Europe depuis la même époque avec les différents acteurs locaux, nationaux et internationaux du développement local en intervenant plus particulièrement dans le programme européen LEADER.

<sup>186</sup> L'« Association pour le Développement Durable » créée à Médenine en 2000 a ses propres racines dans la délégation de Béni Khédache par l'intermédiaire de ses fondateurs. Elle a été associée dès le départ à la construction du projet.

<sup>187</sup> « LEADED 34 », Groupe d'Action Locale du département de l'Hérault (France) du Programme Européen LEADER s'est mobilisé dès le départ dans le projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache » en apportant son savoir faire opérationnel concernant le développement local initié depuis le programme européen LEADER I lancé en 1989 par la Commission Européenne.

<sup>188</sup> L'émigration vers les villes tunisiennes et vers l'étranger est très importante à Béni Khédache. Cf la description du système « dual » que nous avons faite récemment (Campagne et Pecqueur 2009)

Basés sur des diagnostics de situations socio-économique et biophysique, quatre axes d'activités économiques complémentaires et intégrées ont été identifiés :

- Tourisme alternatif basé sur la valorisation des ressources patrimoniales et paysagères,
- Artisanat local (tissage bédouin, stipa etc....)
- Produits agricoles et d'élevage identitaires (figues et fromages de chèvres),
- Gestion des ressources en eau.

### **La Gouvernance actuelle :**

L'association locale qui est à l'origine du projet (l'Association pour le Développement Durable de Médenine), a fait approuver par le gouvernorat un **Système de décision et d'action** qui comporte quatre instances :

### **Comité Local d'Animation et de Réalisation (CLAR).**

- C'est une instance de concertation, d'information, et d'animation de la mise en œuvre.
- Elle est principalement chargée de la coordination des actions (cf infra)
- Elle fonctionne pour le moment essentiellement en Assemblée Générale.
- L'Assemblée Générale du CLAR comprend tous les acteurs – publics, privés et associatifs – de la zone.
- Elle est « ouverte » à toutes les personnes invitées par son président.
- Elle est présidée par le « délégué », responsable administratif de la « délégation » (sous-préfecture).
- Elle est animée par le chef du CLAR nommé par le gouverneur.
- C'est une assemblée indispensable pour l'expression des personnes concernées. En ce sens elle est l'outil du « bottom up »<sup>189</sup> spontané de la population.
- Elle sert aussi à une « évaluation » « élémentaire » permanente de l'action du projet et est une force de proposition, elle aussi élémentaire, permettant de :
  - faire remonter les besoins,
  - identifier les actions souhaitées par la population.

- **Le Comité technique du projet** est composé des 4 institutions à l'origine du projet et des acteurs techniques nécessaires en fonction des problèmes à traiter. Il prépare la programmation des opérations et les budgétise.

- **Le Comité de pilotage**, présidé par le gouverneur, comprend les représentants de l'ensemble des services techniques concernés par les programmes et projets mis en œuvre dans la zone, les associations et les acteurs privés concernés. Il décide des programmes et des budgets sur proposition du CLAR et du Comité technique.

- **Les porteurs de projet** (publics associatifs et privés) sont appelés à constituer l'échelon opérationnel du projet. Ils initient, programment, mettent en œuvre et évaluent chacune des opérations et actions du projet. Leur rôle est encore limité mais ils sont appelés à être de plus en plus présents dans le dispositif.

**La mise en œuvre des opérations** est assurée selon les cas :

- par les services techniques de l'Etat
- par les associations locales concernées
- par les acteurs privés porteurs des projets.

Il est assez significatif de constater que, pour chacune des opérations, les activités à réaliser (élaboration, ingénierie, programmation – recherche de financement – maîtrise d'œuvre – maîtrise d'ouvrage...) vont être prises en charge par l'UN ou l'AUTRE des types d'acteurs locaux selon l'opération. Ainsi, actuellement les opérations principales sont mises en œuvre de la façon suivante :

- *La maison de l'artisanat :*

---

<sup>189</sup> Le terme « bottom up » est apparu dans le développement local en Europe pour exprimer que l'on était passé d'un processus de développement au niveau local « descendant », qui était celui que gérait l'Etat, à un processus « remontant » qui est celui dans lequel les acteurs locaux sont partie prenante.

- 
- Elle a été financée par la coopération française qui a confié sa part de financement à l'ADD et par le Conseil Régional de Médenine<sup>190</sup> qui fournit en régie sa part de financement.
  - La maîtrise d'œuvre a été confiée par la DDE au CLAR.
  - Elle est construite sous la responsabilité du CLAR qui la gèrera.
- *Les maisons d'hôte :*
- L'essentiel du financement (80 %) est fourni par le propriétaire de la future maison d'hôte.
  - Le reste fait l'objet d'un financement donné à l'ADD par la Coopération française et une partie par la compagnie canadienne Transat Inc.
  - Une autre partie du financement est assurée par l'Etat tunisien à travers le Conseil Régional de Médenine.
  - Ces deux financements seront répercutés aux bénéficiaires qui auront été choisis par le CLAR.
  - Ces derniers seront formés par une association liée à l'ADD.
  - Les maisons d'hôte seront gérées par les propriétaires selon une charte élaborée et mise en œuvre par le CLAR et validée par l'office de tourisme.
- *L'aménagement et la mise en valeur de la palmeraie de KSAR KHALLOUF* font l'objet d'un double financement :
- de la part de la coopération française dans la 2<sup>ème</sup> phase.
  - de la part du CRDA.<sup>191</sup>
  - Il sera mis en œuvre sous la maîtrise d'œuvre du CLAR
- *Le projet « Couleurs de Fleurs en Méditerranée »*<sup>192</sup> :
- fait l'objet d'un financement de la Commission Européenne (programme LEADER),
  - est mis en œuvre conjointement par LEADER 34 et l'ADD,
  - dans le cadre d'une concertation avec le CLAR.
- *Les programmes d'infrastructures*, (eau, assainissement, routes ponts etc...)
- sont financés par le Conseil Régional,
  - mis en œuvre par les services techniques.
- *La signalisation et le traçage des sentiers de randonnée :*
- ont fait l'objet d'un financement de la coopération française et du Conseil Régional,
  - ont été réalisés pour partie (panneaux) par la Direction Régionale de l'Équipement,
  - ont été installés par l'ADD et LEADER 34.
- Cette énumération a pu paraître fastidieuse. Elle était cependant nécessaire pour comprendre que, pour chaque opération, il y a une répartition différente entre les acteurs chargés des différentes phases de son exécution (élaboration, ingénierie, programmation – recherche de financement – maîtrise d'œuvre – maîtrise d'ouvrage).

### ***Les problèmes que pose cette nouvelle gouvernance :***

Ces problèmes proviennent essentiellement du fait que l'on est en train de passer à Béni Khédache d'une situation où chacun des trois acteurs était « autonome » par rapport aux autres, à une situation où l'ensemble des parties prenantes vont maintenant s'organiser pour **coordonner** leurs actions.

Cette autonomie était considérée comme « normale » compte tenu du statut de chaque type d'acteur. Chacun d'entre eux en effet, avait ses propres dispositifs d'initiation des opérations qu'il souhaitait mettre en œuvre, en recherchait seul le financement et les exécutait selon ses propres règles de fonctionnement.

Ces acteurs, comme on va le voir, ont cherché à réaliser cette coordination en élaborant un diagnostic de la zone que l'on peut considérer comme « partagé » (Landel et Mao, 2007) par l'ensemble des acteurs et qui a permis d'élaborer une stratégie de développement qui va constituer le cadre dans lequel les différentes initiatives vont désormais devoir s'organiser.

---

<sup>190</sup> Le Conseil Régional est une assemblée élue chargée essentiellement de décider et de gérer un « budget régional » qui est délégué par le gouvernement au gouvernorat.

<sup>191</sup> Commissariat Régional au Développement Agricole.

<sup>192</sup> Ce projet est l'un des « projets de coopération transnationale » mis en œuvre par le projet LEADER 34.

---

Or, cette «**coordination**» qui est au centre de la nouvelle gouvernance doit aboutir à un **positionnement de chacun des acteurs** par rapport au projet. Ce dernier se met en place progressivement en raison de difficultés qui ne sont pas les mêmes selon les types d'acteurs.

**Ce positionnement** a permis de mettre en place la structure de base de la coordination du projet qui est, comme on l'a vu, **le CLAR**.

#### **Le positionnement des associations vis-à-vis du CLAR :**

Il y a 4 associations à Béni Khédache dont le positionnement vis-à-vis du projet est assez différent :

*L'association de Développement Durable (ADD)* a été créée en 2000. Ses objectifs globaux concernent la préservation, la protection et le développement de l'agrobiodiversité et des ressources naturelles et la promotion du développement local dans la région de Médenine.

L'ADD a été à l'origine du projet Jessour et Ksour de Béni Khédache avec les trois autres organisations que nous avons citées ci-dessus (IRA, IAMM et LEADER 34) Son secrétaire général Mohamed Dababi a été nommé par le gouverneur de Médenine responsable du CLAR

Par ailleurs l'ADD a animé sur place le projet « Couleurs de fleurs en Méditerranée » en partenariat avec LEADER 34 de Montpellier.

L'ADD participe activement en tant qu'association au processus de développement mis en œuvre par le CLAR. Elle gère un certain nombre de financements tunisiens et internationaux utilisés dans le cadre du projet.

*L'Association des Jeunes de Zammour (AJZ)* a été créée en 1991. Ses objectifs principaux sont d'une part, la sauvegarde, la reconstitution et le développement du patrimoine culturel et environnemental de la vallée de Zammour dans la délégation de Béni Khédache. L'AJZ a aussi comme objectif l'animation des jeunes de la vallée de Zammour à travers l'organisation d'excursions, de concours culturels et sportifs et de soirées musicales. L'AJZ a mis en œuvre plusieurs projets durant ces dernières années. Elle a créé récemment un «Centre d'Information».

L'AJZ est membre du CLAR en tant qu'association (pour les actions mises en œuvre dans la vallée de Zammour). Elle souhaite que lui soit confié certains projets qui seraient cohérents avec ses objectifs.

*L'Association de Protection de la Biodiversité (APB)* a été créée en 2002. Elle s'est donnée trois objectifs :

- Sauvegarde du milieu naturel.
- Promotion et Protection de la faune et de la flore
- Sensibilisation à la protection de l'équilibre naturel.

Elle a initié actuellement un projet de création d'un « Parc des plantes montagneuses » implanté dans la municipalité de Béni Khédache. Elle assurera une partie des activités de l'aménagement de la palmeraie de Ksar Hallouf en partenariat avec le CRDA.

L'APB participe activement au CLAR et s'intégrera prochainement à d'autres activités qui sont dans sa vocation notamment dans le cadre de la valorisation des plantes aromatiques et médicinales et de l'animation des activités organisées dans les sentiers de randonnée balisés dans le cadre du projet.

*L'Association de Sauvegarde des Ksour et de Protection du Patrimoine (ASKPP)* a été créée en 2002. Elle a pour objectif la protection du patrimoine architectural et culturel qui est très important à Béni Khédache. Elle est associée aux différents projets initiés et mis en œuvre par l'Institut du Patrimoine concernant l'aménagement des Ksour de Béni Khédache. Elle participe à un travail de recensement du patrimoine culturel local. L'ASKPP est partie intégrante du CLAR.

Il faut noter enfin que la «montée en puissance» de la participation de certaines associations est lente mais sans doute prometteuse au vu des initiatives actuelles.

#### **Le positionnement des services de l'Etat vis à vis du CLAR :**

Tous les services de l'Etat étaient présents à Béni Khédache avant la mise en place des structures actuelles (CLAR, Comité de pilotage, porteurs de projet). Ces services ont donc intégré le CLAR en tant que membres participants et sont présents ou représentés par leur tutelle au Comité de Pilotage. Ils peuvent dans certains cas jouer un rôle assimilable à celui de porteur de projet comme c'est le cas par exemple de l'aménagement de la palmeraie de Ksar Hallouf. Ils sont une pièce essentielle du dispositif.

Globalement d'ailleurs, la « coordination » nouvelle entre les trois types d'acteurs (privés, publics et associatifs) qui est effectuée par le CLAR sous la tutelle du Comité de Pilotage semble se mettre en place sans problème majeur. Les services de l'Etat apprécient également que leur action puisse être articulée et prolongée par celle des acteurs privés et des associations.

**Le positionnement du secteur privé vis à vis du CLAR** semble se mettre en place assez lentement. Cependant les problèmes qui se posent semblent pour le moment relativement faciles à résoudre compte tenu du type d'activité, des formes de propriété des équipements et de leur financement.

L'exemple des « maisons d'hôte » est à ce titre riche d'enseignements :

- Cette opération a été décidée par le CLAR avec l'appui de sa tutelle c'est-à-dire du Comité de Pilotage. Ce dernier a fait le nécessaire pour que les maisons d'hôte puissent fonctionner en demandant au Ministère du tourisme par l'intermédiaire du Commissaire Régional au Tourisme de mettre en place une réglementation propre.
- De plus, le Comité de Pilotage a décidé d'accorder aux familles qui construiraient des maisons d'hôte une subvention et un prêt pour ceux qui le demandent qui viennent compléter à hauteur de 20 % - ce qui est peu – l'investissement réalisé
- Ces interventions de l'Etat sont conditionnées par le respect par les familles attributaires d'un cahier des charges concernant les conditions de location des maisons d'hôte et la mise en œuvre de leur occupation.

L'acteur privé est donc appelé à jouer progressivement un rôle central dans le dispositif, tout en ayant une fonction bien définie dans le processus de développement.

### ***Les perspectives d'évolution de la gouvernance actuelle.***

A mesure que le processus de développement de Béni Khédache se développe et se complexifie, les acteurs locaux s'aperçoivent que le système actuel de gouvernance pourrait être amélioré de plusieurs points de vue<sup>193</sup> :

- Le « bottom up » de chaque opération devrait être préparé et animé par les associations travaillant dans la zone pour rendre effective cette « remontée » des besoins et des projets. Or il ne l'est que très partiellement.
- L'Assemblée Générale du CLAR peut être une bonne instance d'information et d'animation mais elle ne peut pas être une instance de concertation car elle rassemble trop de monde.
- Il manque donc une instance où pourrait organiser l'articulation entre :
  - Les associations (émanation de la population, remontée des projets, participation aux études)
  - Les services techniques (savoirs faire techniques, disponibilité des moyens publics)
  - Les acteurs privés (volonté concrète de prise en charge de certaines activités, financement, gestion, contrôle)
- Dans cette instance devrait être discutée réellement la programmation de chaque action, son financement, la désignation de l'acteur local qui serait « délégué » pour sa mise en œuvre, ainsi que les procédures d'évaluation.
- Cette instance devrait devenir rapidement le « comité technique » du projet et remplacer le comité actuel. Il serait constitué :
  - des 4 associations présentes dans la zone
  - des services techniques de l'Etat
  - des acteurs privés concernés

---

<sup>193</sup> Cf CR de Réunion du Comité Technique décembre 2008.

- Cette instance serait présidée par le responsable du CLAR.

- Elle organiserait la répartition des rôles et la concertation entre associations, secteur public et acteurs privés. Elle serait le lieu dans lequel le projet serait en permanence réorienté, en fonction des évaluations qui seraient mises en œuvre.

## **II. Réflexions sur la gouvernance des processus de développement territorial**

Comme on l'a indiqué dès les premières lignes de ce texte, les réflexions que nous proposons concernent un mode de gouvernance particulière puisqu'il s'agit de la « **gouvernance** » du «**développement**» «**territorial**». Le rapprochement de ces trois mots clefs représente un processus très précis, comme le montre l'exemple exposé ci-dessus du projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache ».

Par ailleurs, les phénomènes de développement territorial sont trop récents (Campagne, Pecqueur 2009) pour donner lieu à une gouvernance dont les pratiques seraient stabilisées et relativement universelles et dont la forme serait en quelque sorte «achevée».

On a donc plutôt cherché ci-après à donner quelques points de repères concernant ce type particulier de gouvernance, en s'appuyant sur l'exemple ci-dessus, mais aussi sur ceux d'un certain nombre de «territoires» dans lesquels nous avons travaillé.

Ces points de repère concernent, comme on l'a annoncé au début de ce texte, la «**combinaison**» des **fonctions et des rôles des 3 types d'acteurs concernés par le développement territorial** (public, privé et associatif) dans la mise en œuvre des **3 phases du processus de développement territorial**, à savoir l'élaboration de la stratégie de développement du territoire, l'identification des opérations et des actions susceptibles de mettre en œuvre cette stratégie, ainsi que l'élaboration, la conduite et l'évaluation de chacune de ces opérations et actions.

Il a donc paru utile d'analyser d'abord la combinaison des fonctions et des rôles en montrant comment s'articulaient les différentes logiques d'acteurs. Cela permettra par la suite d'expliquer comment la «genèse» de la mise en place de la gouvernance dans un territoire donné explique en partie son contenu. On pourra alors décrire quelle est la dynamique de cette gouvernance et quelles sont les modalités de sa mise en œuvre. Enfin on pourra, comme on l'a fait en analysant la gouvernance du projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache», analyser quels sont les principaux problèmes que peut rencontrer ce type de gouvernance.

### **La combinaison des fonctions et des rôles des différents acteurs locaux**

Comme on l'a vu avec l'exemple de Béni Khédache, les fonctions et les rôles des acteurs locaux concernés par la gouvernance du territoire sont différents d'une opération à l'autre.

On va donc d'abord rappeler rapidement le contenu des trois grandes phases du processus de développement territorial, pour pouvoir montrer comment chaque type d'acteur participe aux opérations de chacune de ces phases, en mettant en œuvre sa logique propre.

**L'élaboration de la stratégie de développement d'un territoire** comporte des caractéristiques qui la différencient très sensiblement de ce que pouvait être, pour le même territoire, l'élaboration d'un projet classique de développement<sup>194</sup>. Les différences principales touchent à la forme que prend le diagnostic et aux méthodes d'élaboration de la stratégie elle-même.

Les méthodes utilisées pour réaliser le diagnostic sont certes **techniquement** assez proches. Elles s'appuient essentiellement sur deux étapes : celle qui cherche à analyser comment fonctionne le territoire et celle qui va faire des hypothèses explicatives permettant de répondre à la question « pourquoi fonctionne-t-il comme cela et pas autrement ? »

---

<sup>194</sup> Pour simplifier les choses et au risque d'être effectivement « simplificateur », ces projets, tels qu'ils étaient initiés et exécutés avant les années 80, étaient tous des projets mis en œuvre par les seuls services de l'Etat.

---

Par contre, dans le développement territorial, ce diagnostic doit être «partagé» (Landel et Mao 2007) par les différents acteurs. Cela veut dire que chacun des trois types d'acteurs doit participer à son élaboration et doit «partager» ses conclusions. Il va le faire avec sa propre logique que nous décrivons ci-après.

Il en est de même pour l'élaboration de la stratégie de développement du territoire. Il y a là aussi une **partie technique** qui reste identique à la démarche habituelle d'élaboration d'un projet. Celle-ci consiste à bâtir d'abord ce que les économistes de projet appellent la «situation de référence» (Garrabé 1994). Cette dernière consiste à prolonger les tendances mises à jour dans le diagnostic et à bâtir à partir de là une «situation sans projet». On va alors débattre collectivement, en utilisant les méthodes de la prospective, ce que les acteurs locaux souhaitent modifier dans ces tendances.

On est là dans une démarche volontariste qui se base sur l'image que les acteurs locaux souhaitent collectivement construire à terme pour leur territoire. On en déduira alors les nouvelles dynamiques que l'on veut mettre en place pour y parvenir.

Mais, là aussi, la différence fondamentale réside essentiellement dans le fait que cette image à moyen et long terme et la dynamique qui l'accompagne doivent être « **partagées** » **par l'ensemble des acteurs locaux**.

Une fois cette stratégie élaborée, il va falloir **identifier les différentes opérations** qui vont permettre de la mettre en œuvre. Ici aussi on va commencer par avoir un travail technique de définition de ces opérations. Il va être accompagné cependant, de deux travaux supplémentaires.

Il faut d'abord savoir quels seront les opérateurs de ces différentes opérations et donc comment se répartira le travail entre les différents acteurs locaux. On touche là évidemment au rôle important que joueront les différents « porteurs de projet ».

Aucune opération ne pourra être en effet retenue si elle n'a pas de « porteur de projet ». Mais on peut dire aussi qu'on ne peut pas envisager que des acteurs locaux qui veulent s'engager dans la mise en œuvre de la stratégie ne puissent pas être chargés d'opérations.

Ces deux éléments montrent bien la spécificité de la démarche « partagée » entre les acteurs par rapport à la définition habituelle de la « construction » de l'« arbre logique » d'un projet (Commission de Communautés européenne, 1993), qui concerne essentiellement les services de l'Etat. Dès cette étape de l'élaboration, se posera aussi le problème de l'articulation entre les différentes opérations.

L'exemple du projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache » est à cet effet assez illustratif. Il est schématisé dans le graphe ci-après élaboré au moment de la définition de la stratégie de Béni Khédache. C'est la même démarche que l'on retrouve dans la méthode d'élaboration des projets de territoire du programme européen LEADER (AEIDL 1993).

**L'élaboration et la conduite de chacune de ces opérations et actions**, qui constituent la troisième phase du dispositif à mettre en place, poseront moins de problèmes de répartition de tâches, puisque les « porteurs de projet » sont déjà désignés dans la deuxième phase. Il faudra seulement que ces derniers puissent s'organiser pour confier aux opérateurs qui en ont les compétences, qu'ils soient privés, publics ou associatifs, les tâches qu'ils doivent nécessairement sous-traiter pour des raisons techniques.

Il en est de même de la recherche du financement. On doit cependant remarquer que celle-ci doit nécessairement faire l'objet d'une **concertation** qui ne peut être organisée que par le ou les responsables du projet. A Béni Khédache, c'est le CLAR qui assure cette fonction.

**Les logiques d'acteur** : (Crozier et Friedberg 1981)

Ces différentes étapes vont être parcourues par chaque type d'acteur avec sa propre logique ce qui va à la fois enrichir leur contenu mais peut aussi complexifier la mise en œuvre de la démarche. Celles-ci sont en effet très différentes les unes des autres :

**La logique des services de l'Etat** est orientée vers les **biens publics**. Sa mise en œuvre dans les processus de développement est relativement simple. La décision de réaliser une opération est prise par la structure administrative, en général à la suite d'une « étude » qui va déterminer le contenu et les

modalités de cette opération et son coût. Le service concerné choisira alors l'opérateur et mettra en place les procédures de contrôle et d'accompagnement nécessaires.

Cependant la logique des services de l'Etat leur permet aussi d'accompagner, si nécessaire, les opérations initiées et réalisées par les deux autres secteurs (privé et associatif) comme on l'a vu clairement dans l'exemple de Béni Khédache.

**La logique du secteur privé est très différente** : elle concerne les **biens privés**<sup>195</sup>. A l'intérieur du processus de développement d'un territoire, elle va être orientée vers la production de biens et de services. Elle va déterminer ces derniers à la suite d'une étude de « marché » qui va lui permettre d'initier le processus de production.

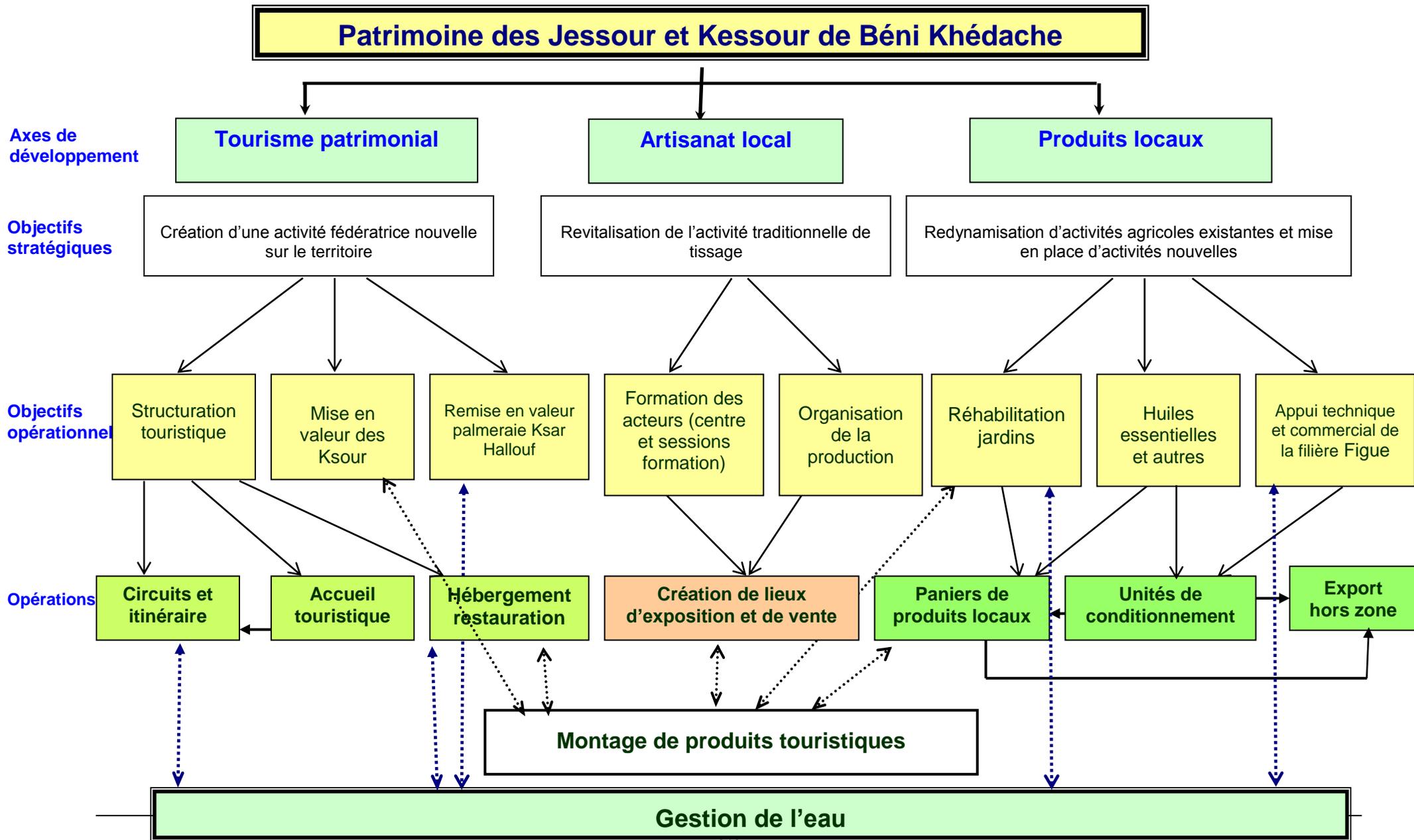
L'objectif du secteur privé est alors de produire et de vendre ces biens et ces services de manière à en tirer un **revenu privé**. Le secteur privé peut donc offrir au territoire la possibilité de réaliser des opérations qui rentrent dans la stratégie de développement mais qui doivent avoir la rentabilité économique suffisante pour rémunérer le porteur de projet et assurer la poursuite de l'activité et éventuellement son extension.

---

<sup>195</sup> Nous incluons volontairement dans le secteur privé les organisations qui relèvent habituellement de ce que l'on appelle aujourd'hui l'« économie sociale » et qui regroupe les coopératives et autres structures collectives de production. Ce choix est motivé par le fait que ces organisations sont soumises comme le secteur privé conventionnel aux règles du marché. Leur spécificité est donc plutôt interne. Elle concerne l'organisation de la production et la répartition des résultats entre les membres de la structure concernée. Ces derniers n'obéissent pas aux mêmes règles que le secteur privé stricto sensu mais leur logique est cependant toujours orientée vers la production de biens privés.

---

Structure du projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache » (Source : schéma du projet élaboré par J. Bassède, 2002)



---

**La logique des associations est encore différente.** Leur objectif est de produire des **biens collectifs** permettant une amélioration de la satisfaction des besoins de la population du territoire. Cette production peut concerner directement cette amélioration quand elle a trait à la construction et au fonctionnement d'un certain nombre de services publics.

Elle peut aussi prendre la forme d'un accompagnement des activités productrices de biens et de services réalisées par les services de l'Etat et le secteur privé. Elle peut enfin assurer directement une fonction de production de biens et de services comme par exemple à Béni Khédache la gestion de la Maison de l'Artisanat

De plus la **gouvernance associative** porte en elle un enjeu fondamental pour le développement territorial. Avec la production des biens collectifs, elle développe en effet un coté « mixte » qui fait le passage de la politique publique à l'action collective, qui est productrice de biens collectifs plutôt que de biens publics stricto sensu. Mais parfois les associations se substituent à l'Etat défaillant pour produire certains biens publics (équipements sociaux par exemple). On a là une alternative au jeu strictement binaire public-privé<sup>196</sup>.

Les associations qui interviennent dans un territoire ont souvent, en plus de ces rôles, une fonction de mobilisation, d'explication et de coordination des actions. C'est le cas notamment quand l'association est spécialisée dans le développement local et lorsqu'elle a été à l'origine de la mise en place du processus appelé à développer le territoire.

Ces trois logiques vont demeurer telles lorsque les acteurs concernés vont ensemble mettre en œuvre un processus de développement territorial. Elles possèdent chacune des éléments qui sont indispensables à ce processus. Elles doivent cependant être articulées entre elles et c'est le rôle de la ou des personnes chargées de la coordination du processus de développement du territoire concerné.

### ***La genèse de l'émergence d'une gouvernance territoriale***

Comme on l'a vu avec l'exemple de Béni Khédache, la gouvernance d'un projet de développement territorial est largement tributaire de la façon dont ce projet a été initié.

Il a donc paru utile de passer ici en revue les différentes formes d'émergence de cette gouvernance considérée comme « nouvelle » par rapport à celle de la gouvernance d'un projet de développement rural classique comme on l'a expliqué ci-dessus.

La première question que l'on peut se poser est de savoir en effet, comment et **à partir de quand et de quoi la « gouvernance » du développement d'un territoire prend une forme nouvelle ?**

Les développements qui précèdent démontrent assez clairement que la nouvelle gouvernance va exister avec la présence « coordonnée » des trois types d'acteurs locaux que sont les services de l'Etat, les acteurs privés et les associations et, parmi elles, plus particulièrement l'association de développement local qui a vocation à prendre en charge directement ou indirectement l'ensemble des problèmes de développement de la zone. Cependant la condition nécessaire pour que cette forme « nouvelle » apparaisse est de notre point de vue que **le milieu associatif y joue un rôle important**. On peut en effet constater, au vu des expériences dont on a connaissance, que le facteur déclenchant le plus important est la présence dans le territoire d'une ou plusieurs associations souhaitant s'investir dans le développement territorial. La participation du secteur privé au dispositif va certainement s'avérer rapidement elle aussi indispensable mais elle ne peut pas à elle seule, comme c'est le cas pour le milieu associatif, être le facteur déclenchant de la nouvelle gouvernance.

On doit donc maintenant s'interroger, en toute logique, sur les différentes « genèses » de l'émergence du milieu associatif dans la gouvernance d'un territoire.

Plusieurs cas de figure se rencontrent et plus particulièrement :

- Une organisation locale va naître spontanément pour résoudre un problème « social » (équipement, organisation de service etc.

---

<sup>196</sup> Ce point important est développé dans un travail en préparation sur les différentes modalités de mise en œuvre du développement territorial au Nord et au Sud.

- La nouvelle gouvernance est induite par une loi ou par la mise en place d'une structure. On dispose principalement de quatre exemples en Méditerranée :

- Les Programmes de Proximité de Développement Rural (PPDR) en Algérie
- Le Programme LEADER dans les pays de l'Union Européenne.
- Le programme PRODER en Espagne<sup>197</sup>.
- La création en Egypte du Ministère du Développement Local.

- La création de l'association va être provoquée par une proposition de projet formulée par le secteur public national ou international ou le secteur des ONG internationales. Le projet lui-même exige en effet que ce soit une association qui assure sa propre gouvernance.

- La création de l'association va être réalisée par ce que certains appellent «l'homme» ou le «groupe d'hommes» «providentiels» originaires ou pas du territoire concerné, militant d'une idée (biodiversité, développement durable...développement patrimonial) qui vont «mobiliser» la population pour «développer» leur «territoire».

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

### ***Les dynamiques de la nouvelle gouvernance :***

Ces dynamiques vont s'exercer de façon différente selon les phases de la construction et de la mise en œuvre du projet. Elles vont se mettre en œuvre grâce à des structures qui vont donc en partie l'institutionnaliser. Elles supposent une volonté commune de construire un outil organisationnel démocratique qui puisse intégrer les logiques des différents types d'acteurs.

La phase de l'élaboration de la stratégie de développement du territoire : **une dynamique de consensus.**

Le contenu de l'élaboration de la stratégie de développement a été décrit ci-dessus. Il est assez évident que celle-ci doit être «partagée» par l'ensemble des acteurs locaux du territoire. C'est la seule façon de pouvoir engager un processus de développement qui permette à chaque acteur d'y trouver sa place.

Une fois le diagnostic du territoire établi, une négociation va donc s'ouvrir entre les acteurs pour déterminer, à partir de là, quel est l'avenir que l'on voudrait voir s'instaurer pour le territoire. Cette négociation suppose que chacun comprenne le point de vue des autres et surtout que tous soient décidés à aboutir à une stratégie viable pour l'ensemble des acteurs. Cela suppose une répartition équitable entre avantages et inconvénients pour chaque type d'acteur, dans chacune des composantes de la stratégie.

Cette «négociation» connaît, dans les territoires où elle se pratique, des «temps forts» comme par exemple un rassemblement d'une ou deux journées ouvertes à tous les habitants du territoire mais plus particulièrement à ceux qui peuvent être considérés comme des acteurs locaux. Ce type de manifestation est considéré par ceux qui l'organisent comme une des clefs de la réussite de la gouvernance du territoire.

La mise en œuvre des différentes opérations : **Une dynamique d'accompagnement et de coordination.**

La gouvernance de la mise en œuvre va en effet d'abord consister à «accompagner» les porteurs de projet dans l'exécution de l'opération dont ils ont la responsabilité. Cet accompagnement prend des formes très diverses. Elle est surtout de la responsabilité de l'animateur du projet. Elle consiste souvent à mettre le porteur de projet en relation avec des personnes ou des structures pouvant l'aider à résoudre tel ou tel problème rencontré par l'opération dont il est le «porteur».

Le deuxième volet de cette gouvernance de la mise en œuvre consiste, pour l'animateur, à coordonner les différents porteurs de projet. Cette coordination se fera d'une part au moment où ces derniers

---

<sup>197</sup> Le programme PRODER est l'extension à l'ensemble du territoire espagnol des dispositifs mis en place par le programme LEADER.

---

construisent ou mettent en place l'opération dont ils ont la charge (phase d'investissement) et par la suite quand le bâtiment, le matériel ou le service mis en place sera utilisé (phase de fonctionnement).

Le bilan annuel et la reprogrammation : Une **dynamique de l'évaluation permanente** partagée en vue de la reprogrammation.

On observe sur un certain nombre de territoires cette pratique de la rencontre annuelle qui est en quelque sorte l'«assemblée générale» du territoire. Elle suppose une préparation assez poussée pour permettre une participation suffisante de la population afin qu'elle se sente réellement partie prenante à tout ce qui va être décidé concernant le territoire concerné.

Il y a aussi une **quatrième dynamique qui est celle de la « mixité »** mentionnée ci-dessus à propos des logiques d'acteurs. Cette dynamique va nécessairement progresser à mesure que les processus de développement vont se mettre en place. En effet la «répartition du travail» entre public, privé et associatif va se faire de plus en plus en fonction des compétences de chacun plutôt que de son statut. Cependant, elle n'est possible que si des liens importants existent entre les trois types d'acteurs tout au long du processus de développement. Ce sont ces liens que nous avons identifiés dans plusieurs territoires et notamment à Béni Khedache.

### ***L'institutionnalisation de ces dynamiques : les structures du projet de territoire***

Pour faire fonctionner ces trois dynamiques, une certaine **institutionnalisation** est nécessaire qui se traduit en général par des **structures de fonctionnement de chaque projet de territoire**.

L'observation de ce qui se passe au Nord comme au Sud de la Méditerranée permet de repérer dans beaucoup de territoires quatre types de structures :

- **Une structure de programmation et de décision de financement.** Cette structure se réunit en général entre une et quatre fois par an. C'est elle qui a déjà, lors de la première phase, élaboré la mise en forme de la stratégie de développement qui sera approuvée lors de la rencontre initiale de la population du territoire (cf. supra). Elle permet également de discuter et d'approuver les grandes lignes de la répartition des tâches entre les acteurs locaux et régionaux. Cette structure se situe au niveau régional.
- **Une structure d'animation et de coordination des actions** (niveau local) qui sera dirigée par un «animateur» ou un «responsable» selon l'appellation choisie par les promoteurs du projet. Cette structure va remplir la fonction que l'on appelle habituellement «chef de projet». Elle joue en effet le même rôle technique que lorsqu'il s'agit de projets publics, privés ou associatifs. Mais on a vu que le fait que le projet soit mis en œuvre conjointement par des acteurs publics, privés et associatifs modifiait assez considérablement les fonctions de son animateur-responsable. Elle comprend l'ensemble des services de l'Etat agissant sur le territoire, l'ensemble des associations et les acteurs privés concernés par le programme de développement.
- **Une structure d'évaluation et de reprogrammation.** Cette structure qui rassemble les deux précédentes est chargée d'élaborer le bilan annuel qui sera discuté dans une rencontre annuelle ouverte à tous les habitants du territoire, analogue à la rencontre initiale destinée à l'approbation de la stratégie (cf. supra). Elle permettra aussi d'informer la population sur les activités de l'année à venir et les modifications qui sont éventuellement intervenues depuis la programmation initiale, effectuée au moment de la définition de la stratégie de développement du territoire.
- **Une structure de gestion financière.** C'est à cette structure que la structure d'animation-coordination va rendre compte de l'utilisation des fonds à la fois en terme de contrôle financier et en ce qui concerne la destination effective des fonds utilisés. La gestion des fonds comprend aussi une analyse de leur utilisation au niveau de chaque «porteur de projet».

Ces structures vont également accueillir les nouveaux acteurs qui vont apparaître dans le dispositif, comme, le «porteur de projet», le «promoteur», le **programmeur**, le **facilitateur**, le **financeur**, l'**évaluateur** etc.

---

Comme on peut l'imaginer, ces « nouveaux acteurs » peuvent appartenir au secteur privé, public ou associatif ; ils peuvent aussi être des acteurs locaux, régionaux, nationaux et même internationaux, lorsque, par exemple, il s'agit des acteurs financiers.

### **Pour Conclure...**

Comme on vient de le voir dans cette analyse rapide de la gouvernance du développement territorial en zones difficiles, avec le développement territorial, les changements intervenus dans le processus de développement touchent l'ensemble du dispositif. Ils ont donc obligé les acteurs locaux et les partenaires régionaux, nationaux et internationaux de ces territoires à inventer une nouvelle gouvernance. Celle-ci est en devenir.

Elle est aussi très réactive aux contraintes exogènes de la mondialisation, ce qui explique aussi sa vulnérabilité et le caractère « impitoyable » dont sa critique est l'objet de la part de tous ceux qui y voient une perte de pouvoir (l'Etat) ou d'indépendance (les privés). Seuls en effet, ceux qui ont **pratiqué cette gouvernance** (et ils sont de plus en plus nombreux dans les trois types d'acteurs) peuvent apprécier ses avantages pour eux-mêmes et la démultiplication que cela donne à leur action.

Ces analyses auraient dû normalement s'appuyer sur un certain nombre d'exemples qui les auraient validés. Mais cela aurait largement dépassé le cadre de cet exposé qui se voulait plus méthodologique que démonstratif.

Il faudra donc sans doute attendre encore pour avoir des analyses qui présenteront les caractéristiques que nous avons abordées et qui soient beaucoup mieux étayées sur des faits. La gouvernance du développement territorial telle que nous l'avons définie est en effet très particulière puisque son objet – un territoire, géré par des acteurs locaux, et basé sur la valorisation locales des ressources territoriales – est très précis et spécifique. Elle doit donc être analysée essentiellement en utilisant les **méthodes de l'analyse comparée** entre des territoires relevant de ce dispositif. Par ailleurs, les études concrètes que l'on peut réaliser montrent que l'approche ne peut être que **multidisciplinaire**<sup>198</sup>.

Par ailleurs, cette approche doit jeter un regard particulier sur des problèmes que nous avons rencontrés dans tous les territoires « visités ». On remarque chaque fois en effet que les structures ne suffisent pas à faire une bonne gouvernance et que celle-ci doit impérativement être accompagnée d'une **volonté commune des acteurs locaux** de mettre en œuvre ce difficile processus.

Ainsi les territoires, au Nord comme au Sud, qui ont le mieux réussi à identifier puis à valoriser des ressources territoriales qui n'avaient pas encore émergé, sont sans doute ceux qui pratiquent en permanence une négociation leur permettant d'inventer des solutions acceptables pour chaque acteur.

On peut aussi avancer l'hypothèse, mais sans pouvoir encore en apporter la preuve, que les zones difficiles sont sans doute bien placées pour mettre en œuvre cette gouvernance. Ces zones disposent en effet d'un atout important du fait de leur caractère « difficile ». Ce sont en effet, des espaces où les problèmes sont tels qu'ils forcent en quelque sorte les qualités de chaque acteur à se mettre au service du territoire.

Par ailleurs, cette dynamique de la négociation permet d'apporter deux avantages supplémentaires. Elle « produit » souvent de l'innovation et elle s'appuie sur le fait que la dynamique globale du territoire ne peut que profiter à tout le monde. Mais elle oblige chacun à entrer de façon volontaire dans une programmation globale qui l'obligera souvent à changer celle qu'il souhaitait mettre en œuvre en tant que porteur de projet. Il gardera cependant, pour son opération, son autonomie de gestion et donc les avantages et les risques de l'opération.

C'est donc bien une nouvelle organisation démocratique à laquelle beaucoup de territoires s'initient. On décide collectivement, du diagnostic « partagé », de la stratégie, et de la programmation, même si chacun redevient autonome sur l'exécution. L'évaluation est, elle aussi, « partagée ».

---

<sup>198</sup> Le RAFAC et l'UMR PACTE préparent un programme de recherche dans ce sens. Son objectif est de s'appuyer sur les résultats du programme de recherche FSP/MSH concernant le « processus d'émergence des territoires ruraux en Méditerranée » pour initier une analyse plus vaste comprenant plusieurs études de zones par pays tout en gardant le panel des 10 pays retenus pour la première étude.

Enfin, cette «nouvelle gouvernance» - J. Delors ne s'y était pas trompé lorsqu'il inventa le «deuxième pilier» de la Politique Agricole Commune consacré au «développement rural» –(Communautés Européennes, 1988) est à la fois «induite» par la nouvelle «cohésion sociale» du territoire, tout en contribuant à produire cette nouvelle cohésion sociale, cohésion entre les territoires ruraux mais aussi cohésion avec l'ensemble des espaces et des population de l'Union Européenne.

Mais, malgré les «avantages» signalés ci-dessus que représentent les zones difficiles du point de vue de la mobilisation et de l'innovation, il faut aussi prendre en compte que la recherche de cette cohésion sociale doit prendre une forme spécifique lorsqu'il n'agit des zones «difficiles».

Les analyses effectuées dans le cadre du projet de recherche FSP/MSH montrent clairement en effet, que le développement territorial de ces zones, et donc le fonctionnement de sa nouvelle gouvernance, exigent des transferts provenant des zones riches du pays mais aussi des Etats eux-mêmes et de la communauté internationale vers ces zones difficiles. C'est d'ailleurs bien le cas pour l'Union Européenne avec le deuxième pilier de la Politique Agricole Commune. Différemment on voit mal comment, malgré leurs efforts de mobilisation et d'innovation, elles pourraient mettre en place des processus économiquement et socialement durables.

Avec les 4 crises –alimentaire, économique, énergétique et écologique – (Campagne et Pecqueur 2009) dans lesquelles nous sommes en train d'entrer, cette cohésion sociale va devenir indispensable également à l'ensemble des zones difficiles, au Nord comme au Sud.

La gouvernance du développement territorial dans les zones « difficiles » méditerranéennes intéressera bientôt potentiellement près de 70 millions d'habitants sur les 165 millions de ruraux de la zone qui comptera alors plus de 502 millions d'habitants dans son ensemble (CIHEAM 2008). Elle va fournir aux pays des interlocuteurs à même de négocier leur place dans la nation. Elle pourra être aussi une voie permettant à la fois de nouvelles solidarités internes à ces territoires et une meilleure intégration dans les ensembles nationaux et régionaux dont ils dépendent.

### **Références bibliographiques**

- AEIDL. 1993.-Le diagnostic de territoire et le montage d'un projet de développement. Dossiers LEADER. Bruxelles AEIDL.
- Améziane Ferguène, Courlet Claude, (ed) 2003.- Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays du Sud. Grenoble. PUG.
- Andion C. 2006.- Développement territorial durable en milieu rural, gouvernance et rôle des organisations non-gouvernementales : l'Etat de Santa Catarina. Paris Mondes en Développement 136. 2006/4.
- Aydalet P. 1985 .- Economie régionale et urbaine Paris Economica.
- Campagne P., Pecqueur B., 2009.- Zones difficiles, territoires de développement ? Colloque international « Sociétés en transition et développement local en Zones difficiles, DELZOD » Médenine, IRA
- CIHEAM 2008 .- Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée in Méditerranée 2008. Paris, Sciences Po – CIHEAM
- Commission des Communautés européennes, 1993. – Gestion du cycle de projet, approche intégrée et cadre logique DG VIII Aide au développement, Unité d'évaluation.
- Communautés européennes 1988. – L'avenir du monde rural, communication de la Commission au Parlement et au Conseil Bulletin des communautés européennes 4/88. 67 p.
- Crovoisier O. Kébir L. 2004 .- Dynamiques des ressources et milieux innovateurs in Camagni R. Maillat D. Matteaaccioli A.. Ressources naturelles et culturelles Milieux et Développement local. Neuchatel Gremy pp. 261-290.
- Crozier M ., Friedberg E. 1981.- L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective. Paris Seuil
- Dababi M. et Campagne P. 2002.- L'économie générale du projet. In IRA 2002. - Séminaire international sur le développement en zones difficiles. 11, 12 et 13 décembre 2002. Synthèse des communications. IRA. Médenine.
- Debarbieux B.et Vanier M. 2002.- Ces territorialités qui se dessinent, DATAR, ed l'Aube.

- Diop A. (ed) 2008 .- Développement local, gouvernance territoriale, Enjeux et Perspectives. Paris Karthala.
- Garrabé M. 1994.- Ingénierie de l'évaluation économique. Paris Editions Ellipses.
- IRA (ed) 2002. - Séminaire international sur le développement en zones difficiles. 11, 12 et 13 décembre 2002. Synthèse des communications. IRA. Médenine.
- Landel P.A., Mao P., 2007.- Diagnostic de territoire et création d'activités touristiques à partir de patrimoines in Lazzarotti O. et Violier Ph. Tourisme et Patrimoine, un moment du monde. Angers Presses Universitaires d'Angers.
- Lardon S., Chia E., Rey-Valette H., 2009.- Dispositifs et outils de gouvernance territoriale. Rennes, Revue Norois, Presses universitaires de Rennes.
- Le Galès P. 1995 .- Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine in Revue française des sciences politiques vol 45 N° 1.
- Moussalim S., 2009.- Contribution à l'évaluation des projets de développement rural local : le projet Jessour et Ksour de Béni Khédache. Série « Master of Science » n° 96 CIHEAM-IAM Montpellier.
- Pecqueur B. 1996 .- Dynamiques territoriales et mutations économiques Paris. Harmattan
- Pecqueur B., 2000.- Le développement local, Syros, 2° édition revue et augmentée.
- Pecqueur B. 2003. – Territoire et gouvernance : quel outil permanent pour le développement ? in Améziane Ferguène, Courlet Claude, (ed) 2003.- Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays du Sud. Grenoble. PUG.
- REMADEL, 2009.- « Présentation » Médenine, Tunisie