



# Dynamiques rurales et action territoriale : un empiement de dispositifs contractuels

## ACTER



Le rural se transforme. Les espaces ruraux sont plus ou moins convoités selon leurs particularismes. Les territoires ruraux intensifient leurs domaines d'intervention. Comment l'action publique territoriale appréhende-t-elle et accompagne-t-elle les évolutions constatées ? Quel mode opératoire usité pour quels leviers d'action privilégiés ?

Ce questionnement constitue l'objet de recherche du projet ACTER, plus spécifiquement abordé dans un axe orienté sur l'entrée institutionnelle et appliqué en Aquitaine et en Castilla-La Mancha (Espagne). Cet axe est mené en partenariat avec l'Université UCLM d'Albacete, ayant un projet ACTER équivalent cofinancé dans le programme européen FEDER de Castilla-La Mancha.

Ce focus présente les principaux résultats ressortant des travaux menés au niveau des territoires ruraux retenus. La référence nominative aux territoires a volontairement été écartée.

Dynamiques institutionnelles

Formes d'action

Territorialité

Temporalité

Opérationnalité

### Contexte de recherche du projet ACTER

■ **Le Rural « revisité »** : La multifonctionnalité des espaces ruraux ayant fait l'objet d'une abondante littérature (DATAR 2003, Sénat 2008) est une transformation largement reconnue. **Le constat est celui d'une diversification des usages du sol (productif, résidentiel, récréatif, naturel) avec une combinaison de plusieurs fonctions**, évoluant sans nécessairement se superposer ou se combiner. Mais elles peuvent s'articuler autour de la valorisation de ressources spécifiques susceptibles de rendre ces territoires attractifs, ou de les maintenir attractifs.

**Cette organisation des fonctions est actuellement une préoccupation majeure à travers le concept de ruralité** (INRA 2008) où l'espace rural devient moins identifiable en tant que tel. Cette dichotomie rural-urbain a été récemment abandonnée par l'INSEE avec un changement de nomenclature intervenu en 2010. Ce nouveau zonage en aires urbaines différencie les espaces selon la densification et l'attraction d'un pôle urbain d'emplois. (INSEE Première, octobre 2011). **Ces évolutions témoignent d'un contexte de mutations des espaces ruraux, questionnant les chercheurs et les praticiens.**

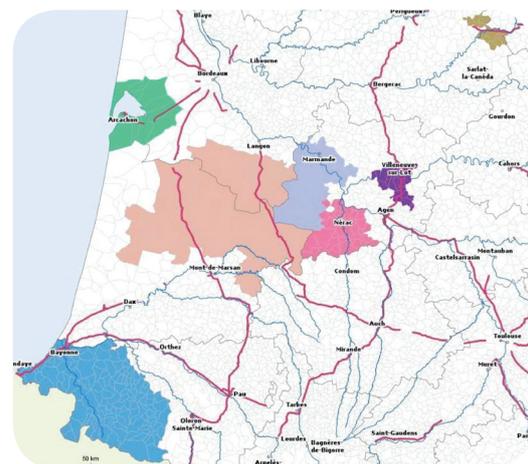
■ **L'action « repensée »** : Il faut « repenser les campagnes » (Perrier Cornet, 2002), gérer une urbanité éclatée et une « urbanité à la campagne » (Hervieu et Viard, 2005) renvoyant au concept de « rurbanité », créer de la valeur et préserver les ressources patrimoniales, atténuer la pression foncière et garantir l'attractivité., répondre à des attentes localisées et assurer une cohérence d'ensemble. **Aborder les dynamiques rurales revient à s'intéresser aux dynamiques territoriales** où l'action publique, menée à une échelle de « territoire organisé » (Loi Voynet, 1999), est à la fois régulatrice et motrice des transformations de ces espaces ruraux. Cette interaction entre mutation et action constitue le fil directeur de cette recherche. Son objet initial était de voir si **l'action publique territoriale était en accompagnement de ces mutations selon un principe d'adaptation, ou si elle pouvait les orienter selon un principe d'anticipation ?** Les travaux menés ont donc porté sur une appréciation des formes d'action territoriale privilégiées en Aquitaine, depuis la mise en œuvre des Chartes de territoire (début 2000).

### Originalité des résultats

Figure 1 : Pays aquitains retenus

Les travaux ont porté sur un échantillon de huit territoires aquitains (échelle Pays, Parc ou EPCI), retenus en fonction d'un réseau relationnel et de leurs profils différenciés (intérieur, littoral, intermédiaire). De manière similaire, sept territoires espagnols (échelle Comarca) furent retenus en Castilla-La Mancha.

Notre champ d'analyse fut axé sur **les modes de gestion des dynamiques rurales à partir d'une identification des divers projets d'action existants sur ces territoires et d'une mise en perspective de leurs logiques d'action.** L'approche s'est voulue inductive, en privilégiant une vision pragmatique. L'intérêt est double :



■ cognitif avec un repérage des dispositifs et une identification des choix stratégiques,

■ interprétatif avec une grille de lecture se référant aux principes de l'évaluation en termes de pertinence et de cohérence.

De manière délibérée, notre recherche porte sur les outils d'intervention de l'action territoriale (au sens générique du terme) à partir des documents disponibles. Selon les besoins de l'analyse mais sans que cela soit central, des apports seront faits en termes de logiques d'acteurs et de gouvernance.

#### Auteurs

Marilyne PEYREFITTE

#### Laboratoires partenaires, dont :

GREThA, Univ. Bordeaux IV

UCLM-Albacete

#### Partenaires

Pays d'Albret - Portes de Gascogne

Pays du Val de Garonne (dont CA Val de Garonne)

Pays de la Vallée du Lot (dont CC du Grand Villeneuvois)

Pays du Périgord Noir (dont CC de Terrasson-Lavilledieu)

Pays Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre (BARVAL)

Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne

Pays Landes de Gascogne

Pays Basque

ACTER

## Une action territoriale contrainte

### Une action située

La conception d'une action territoriale est liée au contexte dans lequel elle s'inscrit. La stratégie préconisée va dépendre des dynamiques constatées et perçues par les acteurs.

#### L'attrait du rural se manifeste par des configurations territoriales différenciées avec :

- des territoires de croissance sous l'effet de la périurbanisation et de la littoralisation,
- des territoires fragilisés en raison d'une pression foncière latente ou de difficultés productives,
- des territoires d'incertitudes du fait d'absence de ressources spécifiques.

#### Ces dynamiques sont subordonnées à des pressions induites pouvant se superposer :

- une pression foncière liée à la consommation de l'espace,
- une pression environnementale liée au risque de dégradation d'un milieu remarquable,
- une pression économique liée à la performance,
- une pression sociale liée aux attentes de la population.

### Une approche systémique

Si la nécessité de construire une « nouvelle ruralité » (Mora, 2010) semble reconnue, **les orientations à privilégier peuvent avoir des trajectoires divergentes**. Est-il préférable de garantir la continuité de cette « attractivité retrouvée » (Doré, 2009) au risque de générer des effets défavorables contingents ? Peut-on concevoir une stratégie de rupture en initiant de nouvelles forces motrices sans provoquer des effets de déplacement ou d'exclusion ? Les effets de proximité géographique et relationnelle entre les acteurs au sein de l'échelle Pays sont un ingrédient facilitateur à l'élaboration d'une stratégie d'ensemble. Ils ne sont pas pour autant garants d'une pertinence et d'une cohérence absolues. S'appuyant sur des entités institutionnelles intervenant plus ou moins directement au niveau de cette échelle, le pays peut être considéré comme un système dynamique organisé (Leloup-Moyart-Pecqueur, 2005) sans pour cela faire disparaître des antagonismes dans les logiques et principes d'intervention. **L'action territoriale n'est pas toujours qualifiable de système d'action pérennisant une gestion intégrée des enjeux territoriaux, des dispositifs ayant des entrées fonctionnelles ou sectorielles**. La globalité et la transversalité sont des principes d'action invoqués mais pas toujours transposables sur le terrain sans quelques adaptations opératoires.

### Une démarche territoire

Une action territoriale faisant interagir acteurs institutionnels et agents économiques, vise à améliorer l'environnement socio-économique de son périmètre d'application. Elle cherche à combiner des effets cumulatifs et à arbitrer entre des choix alternatifs.

### Une approche intégrée

Cette action territoriale se matérialise par une multitude d'interventions initiées respectivement par la sphère publique et privée, ayant une sensibilité territoire ou secteur et avec des logiques pouvant être contradictoires. La mise en compatibilité suscite un coût que les échéances ne permettent pas toujours de supporter, que le gain retiré peut être inégal entre les divers protagonistes.

### Une action organisée

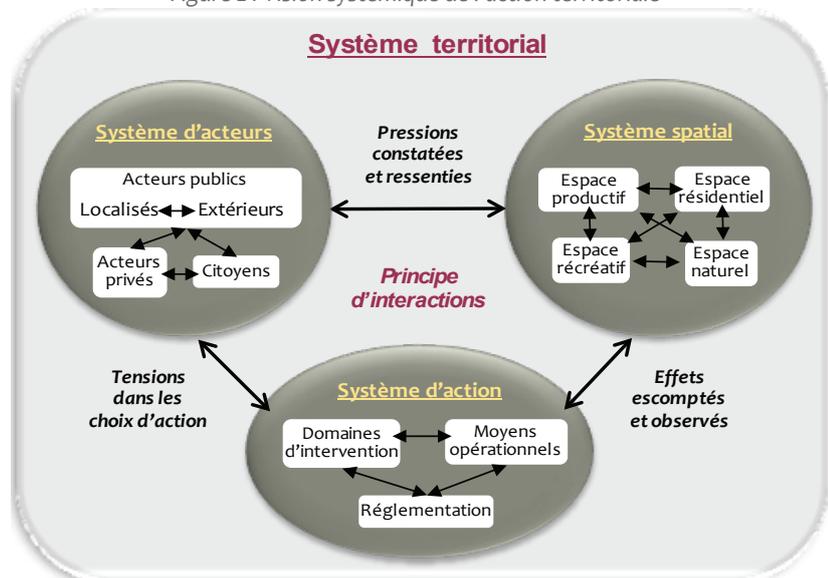
Faisant référence au concept d'action organisée (Friedberg, 1993), l'action territoriale est multi-acteurs, multi-échelles, multi-objectifs, pluri temporelle. Sa mise en forme sera composite où il faut à la fois satisfaire un intérêt collectif et répondre à des intérêts plus particuliers. Des tensions ne manqueront pas d'apparaître lors de la détermination des choix prioritaires.

#### Se pose inévitablement un problème de coordination des choix.

Les modes de gestion de ces espaces ruraux (et de tout espace) reposent sur des compétences propres d'acteurs plus ou moins impliqués dans une volonté de projet territorial. Leur liberté de décision et d'action peut « rétroagir » sur des enjeux de départ négociés. La conception d'une action territoriale est un équilibre instable où il faut jongler entre le gain immédiat et le futur possible, le changement perturbateur et le statu quo.

**L'adoption d'une stratégie territoriale est la résultante d'arrangements institutionnels**. Son degré d'acceptabilité dépendra de la marge de manœuvre disponible qu'auront les acteurs lors de la délimitation des moyens concrets.

Figure 2 : Vision systémique de l'action territoriale



## Des choix d'action multidimensionnels

### Un enjeu d'attractivité globale

Dans l'ensemble des diagnostics territoriaux, les dynamiques rurales sont perçues au niveau de la population et des activités en termes de stocks et de flux, mais où les flux entrants sont souvent présentés comme des opportunités à conforter. **La recherche d'attractivité constitue une finalité générique à l'action des territoires, avec des variantes selon le caractère plus ou moins convoité de l'espace.** En Aquitaine, on profite de la « nouvelle notoriété du rural » pour capter et créer de la valeur. En Castilla-La Mancha, la dévitalisation plus marquée de zones agricoles excentrées oblige à repenser les composantes du développement local, où la seule dynamique endogène ne suffit pas à atténuer le pouvoir d'attraction des pôles urbains. Dans les deux cas, **l'enjeu est de construire une offre territoriale globale afin de pérenniser ou de viabiliser l'attractivité observée ou escomptée.** Emerge une ambition commune en faveur d'un territoire dynamique et accueillant avec le refus d'une vision exclusive : du « tout productif », du « tout résidentiel » ou du « tout nature ».

### Un effet de territorialité

Cette stratégie territoriale résulte du jeu d'acteurs ayant des échelles d'appartenance différentes et des domaines de compétences propres. **La légitimité du Pays (ou Comarca en Espagne) tout comme la faisabilité d'un projet de territoire repose sur le principe d'un gain partagé.** La vision globale a un double avantage : intégrer des besoins localisés et contourner les tensions inévitables lors de la délimitation de choix prioritaires. Ces tensions peuvent néanmoins apparaître lors du mode d'action concret mais à un degré moindre en raison de la possibilité de conception d'outils opérationnels ciblés. Ce contexte organisationnel entraîne **une variété de situations et de perceptions à laquelle doit répondre ce projet par une variété d'enjeux et d'axes stratégiques.**

### Des principes d'intervention imbriqués

« Dynamiser - Conforter - Préserver - Valoriser » sont les termes les plus usités pour qualifier les axes stratégiques pressentis dans les Chartes. Cela fait référence à deux visions territoriales :

- **un territoire « réactif »** (principe de résilience d'Hotelling, 1973) visant à gérer la tendance observée avec une capacité d'action mobilisatrice,
- **un territoire « pro-actif »** (Cordobes, 2010) ayant une vision plus prospective et cherchant à donner une autre configuration socio-économique.

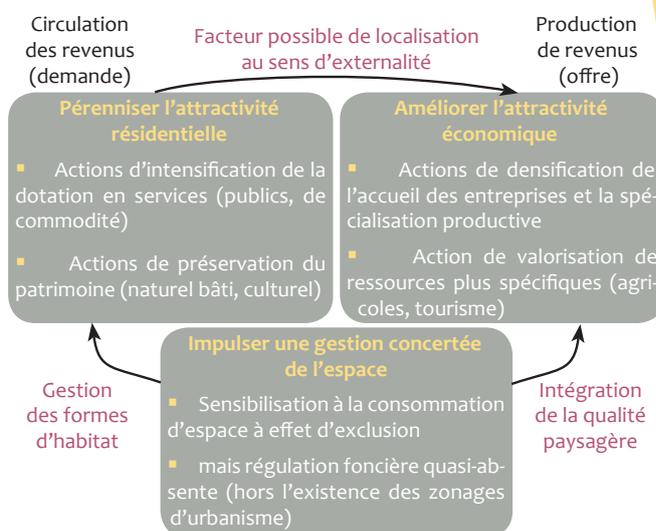
En réponse à notre hypothèse de départ, il semble que **l'action territoriale ait davantage accompagnée les mutations en cours, en termes de renforcement ou de compensation.** Transparaît certes une volonté affichée d'innover en matière d'organisation socio-économique mais selon une « **logique d'adaptation anticipative** ». La vision prospective avec une appréciation des futurs possibles reste le plus souvent implicite dans ces documents d'orientation stratégique.

### Une stratégie d'action multi-enjeux

Les choix d'action repose sur une vision plurielle des facteurs d'attraction et de rétention, aussi bien des revenus (attractivité résidentielle) que des activités (attractivité économique). En dépit de la pression foncière constatée dans certains territoires, ou pouvant apparaître à terme, l'attrait résidentiel est escompté avec des actions permettant de la conforter (habitat, services, cadre de vie, aménités paysagères). **La dynamique résidentielle est une externalité à la dynamique productive** car elle permet de doter le territoire en équipements qualifiants (ou structurants), étant des facteurs de localisation recherchés par certaines activités. Cet accompagnement de la dynamique rurale recouvre trois types d'enjeux.

- **Un enjeu d'organisation** de la dynamique avec le refus d'une « fracture territoriale ». Cette réflexion part du postulat de la nécessité de maintenir un certain équilibre territorial au sein d'un espace et entre les espaces. L'objet est d'atténuer les concurrences entre les fonctions assignées à l'espace en repensant les formes de cohabitation des usages du sol.
- **Un enjeu de diversification de l'activité productive.** L'ambition d'accueil de la population et des activités est souvent affichée, avec des actions intervenant simultanément sur la base productive et sur la base résidentielle. La valorisation de ressources spécifiques est un axe privilégié, reposant sur une interaction entre motricité endogène et exogène.
- **Un enjeu de différenciation** afin de conforter une identité territoriale. Cette identité est à la fois un élément de positionnement concurrentiel (avantage différenciatif de Pecqueur, 2006) et un facteur d'acceptabilité de la population. Le principe de préservation est mis en avant sous couvert de qualité environnementale, de valeur paysagère, de qualité du bâti, de patrimoine culturel.

Figure 3 : Identification des enjeux stratégiques



## Une multiplicité de dispositifs

### Fonctionnalisation des instruments

Tout processus de développement territorial s'appuie sur une démarche globale reposant sur des mécanismes de transactions entre les acteurs impliqués (Ménard, 2001). **Les orientations stratégiques présentées dans la Charte de territoire sont d'autant plus acceptées qu'elles pourront être partiellement infléchies en fonction de l'évolution socio-économique, lors de leur concrétisation instrumentale.** Ce principe d'incomplétude (Simon, 1991) génère une pluralité de formes d'action à des échelles et temporalités différentes.

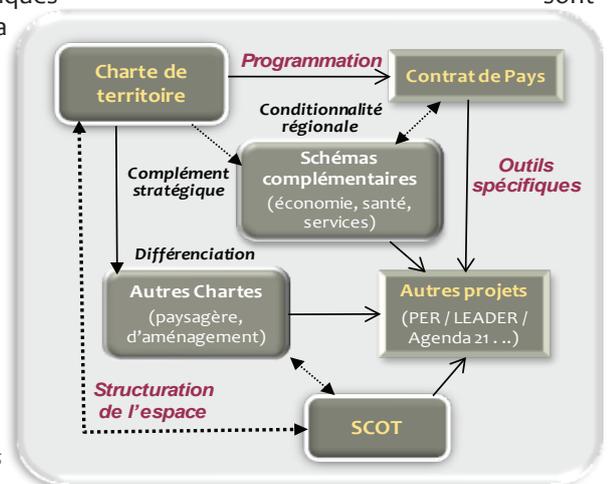
### Un effet de temporalité

La Charte de territoire est généralement conçue à un horizon de 10 ans et sert de cadre de référence stratégique pour les instruments de programmation. Le Contrat de Pays est l'instrument direct, mais élaboré à une échéance de 3 ans et renouvelé par la suite. **Dans le temps intermédiaire, d'autres besoins peuvent apparaître, d'autres attentes sont exprimées selon l'évolution contextuelle et l'effet d'apprentissage à la démarche projet.** Des outils plus spécifiques sont mis en œuvre par les territoires de manière autonome (action ciblée, Agenda 21), incités réglementairement (SCOT...), mis à disposition de ces territoires sous forme de procédures ouvertes (CPER...) ou d'appels à projets (LEADER, PER...). Ce panachage suscite cette multiplicité de dispositifs opérationnels, élaborés à des moments différents et avec des échéances variables.

### Une impression de juxtaposition

Cette profusion de formes d'action à portée prescriptive, indicative et incitative donne **une vision d'éclatement a priori du mode opératoire.** Ce sentiment est plus ou moins perceptible selon les territoires en fonction des modalités de gouvernance instrumentale mises en place. Certains outils spécifiques sont légitimés au regard de la Charte (ou du Contrat de Pays) et en complémentarité avec d'autres dispositifs existants. La cohérence d'ensemble se retrouve, de manière souvent implicite, dans l'actualisation de la Charte sous forme de « Charte paysagère » ou de SCOT.

Figure 4 : Articulation des formes d'intervention



### Instrumentalisation des besoins

**L'action territoriale est par nature plurielle.** Elle fait intervenir des acteurs publics et privés ayant des préférences, des compétences, des rôles spécifiques. Leur adhésion au projet territorial est nécessaire, débouchant sur une situation de compromis lors de l'élaboration du cadre stratégique de référence. Et cette adhésion est acceptée par les acteurs eux-mêmes car elle sera un élément implicite de négociation lors de la phase opérationnelle. Certaines priorités de premier rang relativement minorée dans la stratégie globale pourront réapparaître dans des projets d'action à vocation plus ciblée. D'autres émergeront selon l'évolution du contexte socio-économique ou par la création d'une nouvelle demande comme prolongement ou complément à un projet mis en place. Il y a en quelque sorte « un effet boule de neige » dont l'amplitude dépendra du jeu relationnel entre les niveaux institutionnels et de l'ingénierie territoriale.

### Une « boulimie » procédurale

**Les ressorts de la dynamique rurale sont pluriels.** Leur matérialisation va dépendre de l'effet recherché par l'acteur initiateur d'une action collective. Sur la période retenue, on observe une démultiplication de procédures instituées sur ces territoires ruraux par les Collectivités Territoriales, l'Etat, l'Union européenne.

**Ces procédures sont une possibilité offerte pour concrétiser des priorités stratégiques** sous forme d'outils contractuels :

- à vocation plus globale (volet territorial du CPER avec le contrat de Pays, l'Agenda 21 local ...);
- selon une thématique plus fonctionnelle (projet LEADER, contrat de rivière, opérations collectives de modernisation en faveur de l'artisanat, programme habitat ...);
- avec un objectif de performance (PER, pôle touristique rural, PFIL, pôle de ressources numériques ...).

**Ces procédures sont aussi un moyen d'accentuer des effets recherchés,** pouvant renforcer ou infléchir une évolution observée de certains espaces ruraux. A titre d'exemple, le projet LEADER peut être perçu comme un moyen de cofinancement d'un axe du Contrat de Pays ou comme un moyen de renforcement d'une thématique (tourisme, gestion raisonnée des ressources, valeur patrimoniale).

### Un phénomène d'induction

**L'existence de ces procédures génère une sorte « d'effet de levier instrumental »** où un dispositif en appelle un autre afin de satisfaire un besoin émergent et exprimé. La présence de règles à l'éligibilité d'un cofinancement est certes un principe contraignant pour les acteurs locaux. Elle peut être aussi une occasion pour approfondir la réflexion sur de nouvelles formes d'action territoriale.

Une illustration peut être donnée avec la quasi-obligation émise par la Région d'élaborer des Schémas, affinant la stratégie du Contrat de Pays en matière de développement économique, de services et de tourisme. Certains territoires sont restés à l'état de réflexion en raison d'un double emploi perçu. D'autres ont internalisé cette contrainte pour affiner des modalités opérationnelles ou pour enclencher une innovation organisationnelle par le biais d'un Schéma départemental de développement économique.

## Un risque de fragmentation

### Une production de l'action

L'existence de procédures contractuelles, de dispositifs pour les espaces particuliers (naturels, montagnards...), de mécanismes de soutien initiés dans des registres à objet spécifique suscitent une « production de l'action », sans qu'il y ait la temporalité nécessaire pour un retour sur cette action. **L'offre crée le besoin.** Le besoin émane aussi bien :

- des agents économiques bénéficiaires d'un dispositif ou se qualifiant de potentiellement bénéficiaires ;
- des collectivités territoriales devant répondre à des attentes comme élément justificateur de leur budget ;
- des formes d'organisation territoriale à la recherche d'une légitimité pérenne (Pays, EPCI, Syndicat mixte) ou de reconnaissance en tant qu'interlocuteurs pouvant avoir une force d'influence (associations, groupements, consulaires ...).

**L'offre appelle l'offre par effet de contagion.** Les acteurs territoriaux subissent en quelque sorte la territorialisation de l'action publique, devant être a priori plus efficace qu'une action nationale localisée.

### Une dilution de l'action

Cette généralisation (voire une certaine standardisation) du principe d'un dispositif rattaché à un levier d'action complexifie la vision globale et intégrée d'une stratégie territoriale servant de référentiel aux formes d'action mises en œuvre. Cette volonté de renforcer l'impact de l'action publique amène à affiner les formes d'action et à concevoir des dispositifs de plus en plus spécialisés selon une sensibilité territoriale, sectorielle, réglementaire, financière. Le risque est un alourdissement de la gestion au quotidien, un effet de saupoudrage (ou effet papillon) et au final, une organisation éclatée de la dynamique rurale. **Au « millefeuille territorial » (Behar, 2009), vient se surajouter le millefeuille instrumental.**

### Une analyse minorée des interactions

Les enjeux privilégiés et les effets escomptés des leviers d'action sont identifiés et argumentés. Parfois, une démarche prospective a été engagée avec la mise en forme de scénarios. Or cette démarche n'est pas forcément assimilable à de la cohérence d'ensemble. Des phénomènes de rétroaction peuvent venir atténuer les gains directs anticipés ou observés, à des décalages temporels près.

- Des effets ambivalents des leviers d'action

Les acteurs reconnaissent le besoin d'atténuer la pression foncière mais l'attrait résidentiel reste un objectif implicite. Les acteurs évoquent les coûts de la périurbanisation mais acceptent des effets de déversement vers les espaces de proximité. Les acteurs veulent renforcer la dynamique productive mais confortent la sphère résidentielle comme une réponse à des besoins factuels, (re)produisent une logique de conservation de la nature. **Nous retrouvons notre hypothèse de départ concernant le décalage possible entre la gestion intentionnelle et la gestion effective.**

### Une action compartimentée

La conception, tout comme leur mise en application, relève de structures ou de services ayant la compétence requise. **Cette technicité, si elle professionnalise l'action territoriale, débouche inévitablement sur une certaine segmentation de la stratégie.** Les leviers d'action sont abordés comme un objet en soi. Cette dérive est susceptible d'apparaître lors de l'élaboration des SCOT, où sa vocation peut se restreindre à de la planification spatiale. A ce titre, le foncier sera perçu plutôt comme un bien économique et moins comme une ressource territoriale. Les SCOT en cours d'élaboration tendent à éviter cette dérive avec une réflexion plus globale sur les enjeux territoriaux, à l'instar d'une Charte de territoire.

Figure 5 : Eléments de repérage des effets d'interaction

Axes stratégiques ou Domaines d'action ou Projets d'action	Nature de l'effet attendu par rapport à l'enjeu ciblé	Incidences au niveau des autres enjeux délimités			Appréciation du gain d'attractivité	Effet induit sur les pressions observées			Effet induit sur la structuration de l'espace				
		E1	E2	...		P1	P2	...	A1	A2	A3	...	
Composante 1													
Composante 2													
....													

- Une réflexion nécessaire sur les effets induits

Les liens de causalité sont identifiés en amont lors de la phase de diagnostic (AFOM) et lors de la justification des choix stratégiques. Ils sont quasi-inexistants au niveau d'une appréciation des effets induits de certains choix par rapport à d'autres choix devant satisfaire un autre enjeu. **La mise en interaction des formes d'action est relativement marginalisée.** Exercice toujours délicat et demandant du temps que les acteurs n'ont pas toujours, contraints par des échéances. Cet objet de recherche, initiée dans ACTER et restant embryonnaire, va se poursuivre avec l'ambition de pouvoir concevoir une démarche pouvant être facilement utilisable et reproductible.

## Une approche de la ruralité en Espagne

### Soutien renforcé aux zones rurales

#### Une tendance à la dévitalisation rurale

La région de Castilla-La Mancha est à dominante rurale en termes de superficie (91 %) et de population (77 %). Les espaces ruraux subissent les effets de la concentration urbaine et d'une relative stagnation de l'activité agricole. **Le regain d'attractivité rurale ne s'observe pas véritablement, à l'exception des espaces de proximité urbaine.** Les petits villages se dépeuplent avec un maintien de certains services grâce à leur fonction résidentielle (tourisme dans les zones naturelles protégées et dans les lieux ayant un patrimoine culturel, maintien de la maison de famille avec des migrations en fin de semaine). **Est constatée une réelle difficulté pour faire émerger une dynamique endogène**, avec une hétérogénéité au niveau de la dotation en structure socioéconomiques et organisationnelles.

#### Une identification de zones prioritaires

Depuis 2007, une classification des zones rurales fut élaboré au niveau de l'Espagne, matérialisant des trajectoires divergentes. Trois types de zones furent délimités :

- des **zones rurales à revitaliser** (faible densité de population, activité agricole, faible niveau de revenu) ;
- des **zones rurales intermédiaires** (densité de population moyenne, emplois diversifiés, influence de pôles urbains) ;
- et des **zones rurales périurbaines** (gain démographique, prédominance de l'emploi tertiaire, niveau moyen de revenu).

Ce zonage constitue une base à partir de laquelle les formes d'action sont conçues avec des dispositifs spécifiques.

### Une incitation à une stratégie territoriale globale

#### Une tradition à une approche sectorielle

L'action territoriale est aussi multiple avec une forte présence de la Junta de Castilla-La Mancha. Comme dans la plupart des régions espagnoles, **il existe une multitude de plans et de programmes concernant l'ensemble des leviers d'action du développement régional.** L'entrée est sectorielle (innovation, transports, services, industrie, agriculture ...) ou fonctionnelle (qualification, emploi, santé, environnement ...). L'action des municipalités (municipios) est le plus souvent de la gestion du quotidien, faute de moyens financiers et humains suffisants.

L'approche territoriale se retrouve davantage à travers :

- le programme européen de développement rural cofinancé par le FEADER (2007-2013) avec l'approche LEADER ;
- le programme national de développement rural soutenable (2008-2014) venant en complément, avec une généralisant la démarche de projet de territoire.

#### Des Plans de zone institués

La nouveauté de ce programme est de s'appuyer sur l'organisation des projets LEADER mis en œuvre depuis 1988, et d'avoir actualisé la démarche PRODER basée sur des projets locaux dans le milieu rural. La conditionnalité au cofinancement est l'adoption d'un Plan de zone, équivalent à un Contrat de Pays en France. **Ce Plan de zone est élaboré sur la base de la classification des zones rurales au niveau des Comarcas, pouvant ou devant s'assimiler à des territoires organisés.** Dans la pratique, ces Comarcas correspondent en général à l'échelle des Groupes d'Action Locale (GAL) pilotant les projets LEADER. Si leur légitimité est reconnue, la difficulté de générer une dynamique rurale persiste. La rentabilité immédiate d'une action est privilégiée avec souvent une entrée sectorielle.

Un prochain focus sera consacré à une approche comparative des stratégies territoriales, privilégiées en Aquitaine et en Castilla-La Mancha.

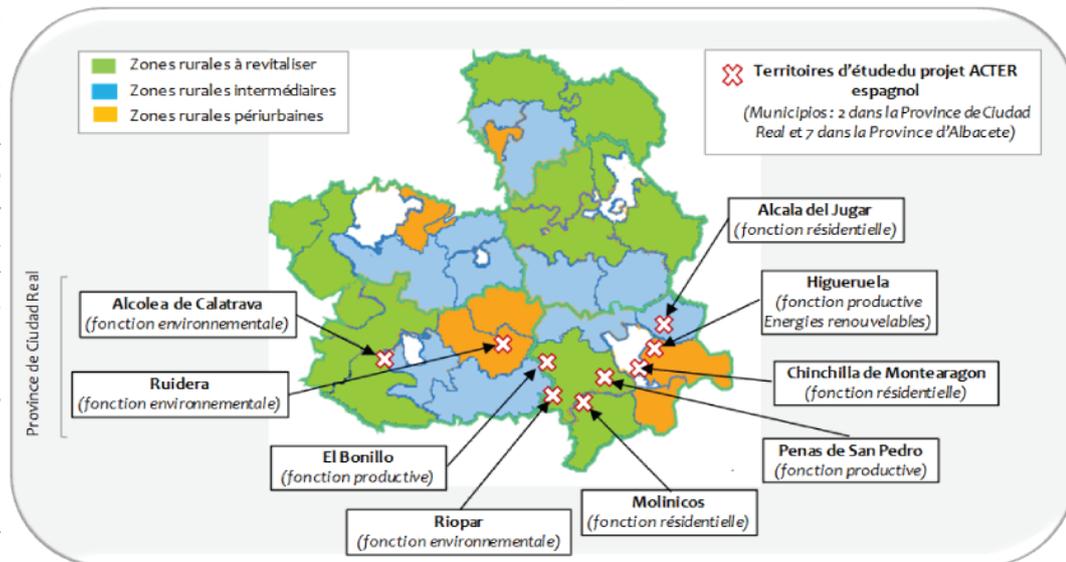


Figure 6 : Territoires d'étude pour la région de Castilla-La Mancha

## Une réflexion à approfondir

L'action territoriale est au croisement entre des logiques d'adaptation (maîtriser et gérer les pressions) et des logiques d'anticipation (bifurquer et créer des nouvelles conditions de croissance). Le territoire peut-être réactif aux évolutions contextuelles en compensant les défaillances générées, comme il peut vouloir être davantage proactif en cherchant une autre configuration territoriale. Se pose aux territoires le problème de gestion intégrée tant au niveau des leviers d'action que des projets d'action. L'aspect multidimensionnel de l'action territoriale débouche sur une multiplicité de dispositifs d'intervention avec des échelles spécifiques et variables, selon des temporalités différentes.

D'une territorialisation de l'action publique à une complexification de l'action territoriale.

Les choix stratégiques reposent sur une rationalité systémique (March, 1993) que nous qualifions d'imparfaite avec des zones d'indétermination *a priori*. Le jeu des acteurs ayant des perceptions hétérogènes ouvre le champ d'une action globale mais dont le découpage instrumental peut nuire à la lisibilité et amener à des incidences plus nuancées en matière de dynamique.

De dynamiques rurales à dynamiques territoriales.

L'attractivité des territoires ruraux, en restant au cœur de l'analyse, ouvre une problématique plus générique de développement régional. Il y a une ambition affichée d'accroître la performance des territoires mais que certaines réalités territoriales viennent relativiser. Faut-il densifier l'approche purement instrumentale ou la qualifier avec des critères de conditionnalité et de transversalité ?

Ce volet de recherche du projet ACTER centré sur l'action publique territoriale, mené en parallèle avec un volet plus orienté sur les dynamiques foncières, fut construit sur la base d'une connaissance préalable du terrain et des procédures existantes, d'une orientation scientifique en matière d'évaluation des politiques publiques, d'échanges relationnels avec les acteurs de terrain. **Ces acteurs ont plus servi d'appui à notre recherche qu'ils n'ont été associés à la production des résultats.** Ce programme PSDR est une nouveauté en Aquitaine, ne bénéficiant donc pas de l'effet d'expérience comme cela peut être le cas dans d'autres régions françaises (Rhône-Alpes, Auvergne ...). Ce projet ACTER a permis une sensibilisation à ces questions de recherche appliquée, dont notre ambition est de poursuivre ces travaux avec une association plus étroite entre chercheurs et praticiens.

**Quelques repères bibliographiques** (non exhaustifs, communications présentées par les équipes du GREThA au titre du projet ACTER)

**Seminario sobre ¿Qué acción territorial para qué dinámica rural?, 13 y 14 de enero de 2011, Universidad de Castilla – La Mancha, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Albacete, España.**

- Gaussier N., La complexité de l'action publique dans le changement d'usage des sols.
- Jiménez Ramírez M., La experiencia del desarrollo rural en la Comarca de La Manchuela: ¿Qué cambios y transformaciones? (Gerente del Centro de Desarrollo Rural de La Manchuela).
- Lacour C., Puissant S., Petites villes et espaces ruraux : la créativité, vecteur de dynamique locale.
- Peyrefitte M., Un objetivo de atractivida como finalidad de los proyectos de acción de los territorios rurales.
- Sanz Gómez M., Las políticas sobre el uso residencial del suelo con impacto en el territorio.

**XXVIIème Rencontres ARETHUSE sur « Mutations territoriales : management et stratégies publiques », 8-9 septembre 2011, Le Teich, France.**

- Delfaud P., 2011, Le choix d'une dynamique territoriale : 4 scénarios pour le Bassin d'Arcachon.
- Gaussier N., Perez Gonzalez M., 2011, Tourisme et développement durable : de nouvelles dynamiques ?
- Labat D., Péré A. et Doré R., 2011, L'action publique, déterminant de la résilience forestière ? Analyse sur une coupure d'urbanisation sur l'espace forestier des Landes de Gascogne.
- Lacour C., 2011, Urbain, Rural : plus que des concepts en transition, des milieux transitionnels.
- Peyrefitte M., Sanz Gomez M., 2011, Dynamiques rurales et stratégies territoriales. Une analyse comparée en Aquitaine et Castilla-La Mancha.
- Selva Sevilla C., 2011, La política medioambiental en los espacios rurales castellano-manchegos.
- Banos Torres J., Carmen Selva S., Perez Bustos G., 2011, Balance de las transformaciones territoriales como consecuencia de políticas rurales aplicadas en la Comarca Sierra del Segura.

### Quelques sigles

- AFOM : Atouts - Faiblesses - Opportunités - Menaces
- CC : Communauté de Communes
- CPER : Contrat de Plan Etat-Région (ou Contrat de Projets)
- EPCI : Etablissement Public Intercommunal
- LEADER : Liaison entre Action de Développement de l'Economie Rurale
- PER : Pôle d'Excellence Rurale
- PFIL : Plateforme d'Initiative Locale
- SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

### Quelques concepts

- Externalités** : éléments présents sur un territoire (services, équipements, structures) et apportant des avantages aux agents économiques s'y localisant.
- Aménités** : éléments qualitatifs d'un lieu en termes de paysage, cadre de vie, ressources naturelles.
- Sphère résidentielle** : terminologie introduite par l'INSEE en 2008, reposant sur les dépenses des populations résidentes et concernant des activités de proximité (services, construction, santé, transport de voyageurs, commerce de détail).
- Activités basiques** : activités génératrices de valeur et ayant un débouché à l'extérieur selon la théorie de la base.

## Pour aller plus loin...

- Angeon V. et Bertrand N., 2007, Les dispositifs contractuels de développement rural : quelles proximités mobilisées ?, Colloque ASRDLF sur Les dynamiques territoriales : débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires, Grenoble-Chambéry, 10-12 juillet.
- Argyris C. et Schön D.A., 1996, Apprentissage organisationnel, Ed. De Boeck Université, Trad. Française, Bruxelles.
- Aubert F. et Schmitt B., 2006, Mécanismes économiques à l'œuvre dans les espaces ruraux, conceptions du rural et logiques de l'intervention publique, Conférence SFER-UK sur Nouvelles frontières entre les politiques agricoles et rurale en Europe, Paris, mars.
- Doré G., 2009, Attractivité retrouvée des zones rurales : atouts et risques de l'économie résidentielle, Revue Pour, n° 199, février.
- Herrera C. et Duvillard S., 2008, Ressource territoriale et multifonctionnalité des territoires : éléments de réflexion, Communication au Colloque de l'ASRDLF-UQAR, Rimouski, 25-27 août.
- INRA, 2008, Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030, Rapport d'Etude prospective, Paris, Juillet.
- Lacour Claude. 2011, De la tectonique des territoires à la tectonique des concepts : marier l'eau et le feu, le rural et l'urbain, conférence inaugurale de la session développement régional, Congrès de l'ACFAS, Sherbrooke, 9 - 13 mai.
- Lascoumes P., Simard L., 2011, L'action publique au prisme de ses instruments, Revue Française de Science politique, vol. 61 n°1, 5-22.
- Maillfert M., 2009, Action collective territoriale et modèles de développement régionaux, Revue Vertigo, volume 9, numéro 2, septembre.
- Musselin, C., 2005, Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ?, Revue Française de Science Politique, vol 55, n°1, février.
- Peres, Stéphanie et Nathalie, Gaussier, 2010. « La conversion des parcelles viticoles en usage résidentiel, le cas de l'aire urbaine de Bordeaux », Revue Canadienne de Science Régionale, 2010, vol. 32, 123-136.
- Peyrefitte Marilyne, 2011, Attractivité et structuration des espaces ruraux : quelle cohérence des choix d'action ?, Communication au 48ème colloque de l'ASRDLF, Schœlcher, Martinique, 6-8 juillet.

### Pour citer ce document :

PEYREFITTE Maryline, (2012), Dynamiques rurales et action territoriale : un empiement de dispositifs contractuels, Projet PSDR ACTER, Aquitaine, Série Les Focus PSDR3.

### Plus d'informations sur le programme PSDR

<http://www.inra.fr/psdr>  
<http://www.psdraquitaine.org>

### Contacts

PSDR Aquitaine : Frédéric Saudubray (Irstea) - frederic.saudubray@irstea.fr  
 Direction Nationale PSDR : André Torre (INRA) – torre@agroparistech.fr  
 Animation Nationale PSDR : Frédéric Wallet (INRA) – wallet@agroparistech.fr

Pour et Sur le Développement Régional (PSDR), 2007-2011  
 Programme soutenu et financé par :



### Partenaires :

