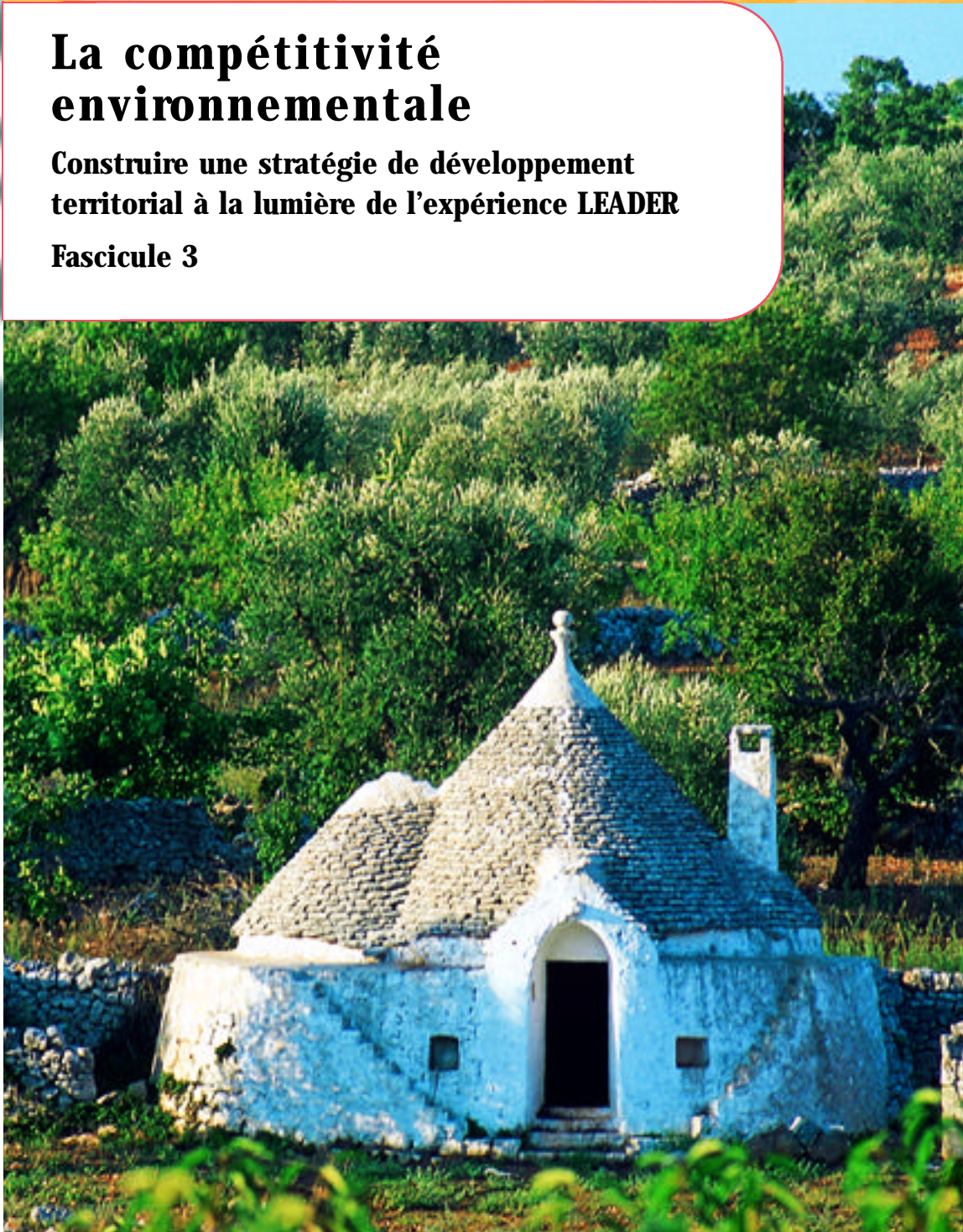




# La compétitivité environnementale

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

Fascicule 3



LIAISON ENTRE ACTIONS  
DE DÉVELOPPEMENT  
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS  
FOR THE DEVELOPMENT  
OF THE RURAL ECONOMY



COMMISSION EUROPÉENNE  
DIRECTION GÉNÉRALE  
DE L'AGRICULTURE

EUROPEAN COMMISSION  
DIRECTORATE-GENERAL  
AGRICULTURE

# **La compétitivité environnementale**

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

**Fascicule 3**

**“INNOVATION EN MILIEU RURAL”**

**CAHIER DE L'INNOVATION N° 6 – FASCICULE 3**

**OBSERVATOIRE EUROPÉEN LEADER**

**JUIN 2000**

*Ce fascicule a été rédigé par **Gilda Farrell** (Directrice adjointe de l'Observatoire européen LEADER), **Robert Lukesch** (ÖAR, Autriche) et **Samuel Thirion** (INDE, Portugal).*

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

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

# Sommaire

<b>L'approche territoriale du développement rural</b>	<b>5</b>
<b>Partie 1</b>	<b>7</b>
<b>De l'exploitation des ressources à la compétitivité environnementale</b>	<b>9</b>
1.1 Regard sur le contexte	9
1.2 Enseignements et acquis de LEADER en matière de compétitivité environnementale	13
1.3 Repérer les marges de manœuvre dont on dispose pour améliorer la compétitivité environnementale	16
<b>Partie 2</b>	<b>19</b>
<b>Évaluer la compétitivité environnementale d'un territoire</b>	<b>21</b>
2.1 Les ressources humaines	21
2.2 Les ressources physiques du territoire	24
2.3 Le paysage et l'espace rural	26
2.4 Les relations extérieures et les marchés	29
2.5 Conclusion	31
<b>Partie 3</b>	<b>33</b>
<b>Réfléchir à une stratégie d'amélioration de la compétitivité environnementale</b>	<b>35</b>
3.1 Des approches classiques à l'approche territoire-projet	35
3.2 Quelques orientations méthodologiques	37
3.3 Créer une dynamique collective	43
3.4 Exemples de stratégies	44
3.5 Conclusions	49



# L'approche territoriale du développement rural

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

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

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

## Qu'entend-on par "compétitivité territoriale"?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Partie 1**

# **De l'exploitation des ressources à la compétitivité environnementale**





# De l'exploitation des ressources à la compétitivité environnementale

**L'environnement est un leitmotiv dans quasiment tous les programmes de développement local. Dans les diagnostics et programmes opérationnels, il figure toujours, soit en tant que mission et objectif, soit comme instrument de développement. Au sein de l'Initiative LEADER, certains groupes d'action locale lui font toujours une place, explicite ou implicite, dans leurs actions de développement, en inscrivant celles-ci dans une perspective de développement soutenable. Sans compter que bon nombre de territoires LEADER englobent une partie, sinon l'ensemble, d'un parc national, régional ou d'une zone protégée.**

Dans son sens restreint, l'**environnement** ne désigne que les ressources naturelles, à savoir les sols, l'eau, la faune et la végétation. Dans un sens plus large, il **désigne tout ce qui fait le cadre physique de vie des populations du territoire**, donc aussi le patrimoine bâti. C'est ce sens-là que nous retiendrons ici.

La notion de compétitivité environnementale renvoie à **la capacité des acteurs locaux à valoriser (préserver, mettre en valeur et enrichir) leur environnement**. Le terme "valoriser" est à prendre au sens large: la valorisation peut être d'ordre économique, mais également d'ordre écologique, social, culturel et esthétique. C'est en prenant toutes ces dimensions en compte que les acteurs locaux peuvent résoudre le conflit apparent entre exploitation et protection qui, aujourd'hui encore, marque profondément la problématique environnementale.

En d'autres termes, si l'on élargit le concept de valorisation à d'autres sphères que la seule sphère économique, l'environnement apparaît à la fois comme un produit et un moteur du développement territorial, donc comme une composante essentielle du "capital territorial" tel qu'il est défini dans le premier fascicule ("la compétitivité territoriale"). Dans cette approche, préservation et valorisation sont intimement liées et s'inscrivent toutes deux dans une perspective à la fois de compétitivité et de durabilité.

C'est donc une conception radicalement nouvelle qui se profile derrière l'idée de compétitivité environnementale. Une conception en rupture avec des conceptions anciennes mais encore bien ancrées, que nous allons passer rapidement en revue.

## 1.1 Regard sur le contexte

### a) Le rôle croissant des pouvoirs publics

La relation des hommes à leur environnement s'est, pendant très longtemps, limitée à l'exploitation des ressources naturelles locales. Au mieux, on se souciait d'assurer leur renouvellement, s'agissant notamment des terres agricoles, de l'eau, des pâturages et des forêts. Leur entretien était donc assuré directement par les communautés, ou par les pouvoirs locaux ou encore par des formes de gestion collective, les droits et devoirs individuels, familiaux et collectifs étant clairement délimités.

Avec l'essor des sociétés industrielles, l'exploitation de l'environnement s'est faite à une plus large échelle et l'État et les collectivités territoriales ont pris peu à peu le relais des formes de gestion traditionnelles.

- > Sur le plan juridique, les droits liés à la propriété individuelle ont été élargis, laissant le propriétaire libre d'exploiter sa terre comme il l'entend et d'y faire les investissements qu'il souhaite (l'autorisation légale n'étant obligatoire que pour la construction de bâtiments d'habitation, pour la mise sur pied d'activités industrielles et pour l'exploitation du sous-sol).
- > Sur le plan de la gestion:
  - la gestion des ressources en eau et des forêts a été prise en charge à des niveaux plus ou moins décentralisés (services nationaux des eaux et forêts, administrations régionales, départementales, communales, etc.);
  - la puissance publique s'est attribuée la gestion des infrastructures et espaces de vie collectifs (chemins, routes, équipements...) également à différents niveaux (local, régional et national);
  - de même des services ont été mis en place pour la gestion des déchets (ordures ménagères, déchets industriels).

Depuis la dernière Guerre mondiale, l'exacerbation des problèmes environnementaux provoquée par l'intensification de l'agriculture, le développement de l'industrie et la pression touristique n'a fait que renforcer le rôle de l'État et/ou des collectivités territoriales:

- > de nouvelles législations sont apparues pour limiter les formes de dégradation de l'environnement (pollution des eaux, par exemple) ou pour protéger le patrimoine bâti et réglementer l'utilisation de l'espace;
- > de nouvelles restrictions d'exploitation ont été introduites, notamment avec l'instauration de zones protégées (parcs naturels, nationaux ou régionaux, réserves de biosphère, etc.).

Cette forme de gestion de l'environnement marque encore la société d'aujourd'hui en ceci que:

- > la responsabilité de la gestion de l'environnement incombe aux pouvoirs publics;
- > l'État est souvent perçu comme un rouage administratif imposant des restrictions d'exploitation, d'où une réaction d'opposition plus que de concertation (voir, par exemple, l'opposition fréquente des agriculteurs à l'instauration de zones protégées);
- > l'association de l'idée de ressource à celle de "potentiel à exploiter" individuellement a prévalu un peu partout. Ce qui se traduit par l'abandon des ressources ne présentant pas ou ayant perdu tout intérêt économique. Le délaissement de certains espaces, l'existence de friches industrielles, l'absence d'entretien de bâtiments ou des patrimoines historiques par exemple en sont l'illustration.

Dans certains pays, l'introduction du principe d'aménagement du territoire a permis une approche plus intégrée de la gestion publique de l'espace, mais qui n'a pas toujours tenu compte de l'importance de la préservation des paysages. Les clivages institutionnels ont parfois provoqué un morcellement des démarches et, par conséquent, des outils de gestion de l'espace. Il est arrivé aussi souvent que les communes, qui traditionnellement ont la charge des infrastructures locales, agissent avec peu de rapports avec les institutions responsables de la gestion des ressources naturelles.

Cependant, il se produit une prise de conscience progressive de ces problèmes avec création de dispositions et de réglementations de plus en plus élaborées.

Par ailleurs ces évolutions générales couvrent des différences entre pays et entre territoires:

- > les politiques de l'environnement sont plus ou moins centralisées, coercitives et interventionnistes ou au

contraire décentralisées d'un pays à l'autre: les politiques d'aménagement du territoire peuvent relever de différents niveaux de responsabilité, y compris le niveau de gestion local;

- > le sens du bien commun est plus développé dans certaines régions que dans d'autres;
- > le degré d'exploitation et de dégradation des ressources naturelles est très variable selon les territoires. Certains ont dû faire de la lutte contre la pollution des sols provoquée par l'agriculture intensive un axe majeur des stratégies de développement, comme aux Pays-Bas, alors que les territoires isolés sont souvent relativement préservés.

## **b) Une gestion de l'environnement dépassée**

Au cours des quinze, vingt dernières années, de nouvelles évolutions se sont fait jour.

- > L'impact des activités humaines sur l'environnement a, par son importance (accumulation de déchets, accidents nucléaires ou pétroliers, conséquences de l'agriculture intensive...) et son étendue géographique (la pollution ne connaît pas de frontières), montré la nécessité de nouveaux dispositifs d'intervention.
- > La nécessité d'une gestion de l'environnement dépassant les limites géographiques des États<sup>1</sup> s'étant imposée dès les années 70, le problème de l'articulation entre le global et le local, entre les engagements internationaux et les contraintes locales, s'est posé en de nouveaux termes, comme le montre par exemple l'Agenda 21 (voir encadré ci-après).
- > Les pouvoirs publics ont abandonné progressivement le monopole de la gestion de l'environnement pour mettre en place des procédures de concertation et s'orienter parfois vers un certain partage des responsabilités redonnant une place et un rôle aux différents acteurs (populations, entreprises...). Cette évolution a conduit à l'introduction du principe du "pollueur-payeur" et du principe de précaution<sup>2</sup>. De même, en vertu de l'article 3 du règlement R 1259/99 entré en vigueur dans l'Union européenne, les paiements directs aux agriculteurs sont désormais conditionnés au respect de règles environnementales<sup>3</sup>.

[1] Par des accords transnationaux (accords pour la protection du Rhin, traité RAMSAR pour la protection des zones humides, accords d'Helsinki) ou par l'intervention d'instances internationales comme l'Union européenne ou les Nations Unies. • [2] Pour le principe de précaution tel que défini par la Commission européenne, voir le site Internet [http://europa.eu.int/comm/dg24/library/pub/pub07\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/dg24/library/pub/pub07_fr.pdf)

• [3] Voir site Internet [http://europa.eu.int/comm/dg06/markets/hori/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/dg06/markets/hori/index_fr.htm)

## **DES CLAUSES AGRI-ENVIRONNEMENTALES POUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

**Depuis 1992, la Communauté européenne soutient les méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement et de la biodiversité. La politique de développement rural pour l'après 2000 confirme le rôle essentiel des agriculteurs comme fournisseurs rétribués de services environnementaux qui vont au-delà des bonnes pratiques agricoles et du respect des normes législatives de base. Dans la nouvelle génération de programmes de développement rural, les mesures agri-environnementales sont ainsi les seules à être obligatoires pour les États membres (elles restent toutefois facultatives pour les agriculteurs). Les aides prévues sont accordées aux agriculteurs qui souscrivent à des engagements agri-environnementaux pour une durée minimale de cinq ans. Le cas échéant, une durée plus longue peut être fixée pour certains types d'engagements en fonction de leurs effets sur l'environnement. L'aide est allouée annuellement et calculée en fonction de la perte de revenus et des surcoûts additionnels résultant des engagements ainsi que de la nécessité de fournir une incitation financière.**

- > Les citoyens, de plus en plus souvent confrontés aux problèmes environnementaux, se sont mis à rechercher des solutions à tous les niveaux. En témoigne le foisonnement d'organisations à finalité écologique, tant locales (comités de défense contre la pollution ou contre un projet jugé potentiellement nuisible, associations pour la préservation d'un patrimoine naturel, la gestion collective d'un bien commun...) que nationales ou internationales (WWF, Greenpeace, Les Amis de la Terre...).
- > La Conférence de Rio a repris à son compte le concept de développement durable, ce qui, en Europe, s'est traduit par une prise en compte croissante de la question environnementale dans les politiques et par la mise en œuvre progressive de l'Agenda 21. Toutefois les évaluations réalisées à ce sujet montrent que le chemin à réaliser dans ce sens est encore long (voir encadré page suivante).

### **c) Une nouvelle conception de l'environnement...**

Une conception radicalement nouvelle de l'environnement est donc en germe, qui devrait s'affirmer avec le temps.

Nous sommes en effet en train de passer d'une conception qui traite les ressources naturelles et patrimoniales comme une **réserve**, où l'on peut puiser pour alimenter des activités économiques, à une conception de l'environnement perçu comme **bien commun**, indispensable certes à certaines activités économiques, mais aussi facteur de qualité de la vie et nécessitant d'être sauvegardé pour le bien-être des populations futures.

Le patrimoine bâti, non limité aux édifices d'intérêt historique, est lui-même devenu une part de ce bien commun. C'est ainsi que le renouveau des villages, la récupération des maisons abandonnées, la reconstruction de bâtiments historiques, la réhabilitation des friches industrielles notamment sont des préoccupations de plus en plus partagées.

Les ressources naturelles et patrimoniales acquièrent ainsi une valeur dans des domaines jusque-là ignorés:

- > par l'image qu'elles créent, elles participent de la qualité des produits et des services. En témoigne l'exploitation que les producteurs ou distributeurs font de l'image d'un environnement sain et naturel pour vanter la qualité d'un produit auprès des consommateurs;
- > elles participent de l'esthétique du cadre de vie, autrefois absente des préoccupations, mais qui devient aujourd'hui une valeur de plus en plus partagée, s'agissant des paysages, de l'architecture, de l'urbanisme... Dans ce domaine, la gestion des ressources naturelles est décisive: la végétation devient un élément clé de l'esthétique, que ce soit dans les zones naturelles cultivées ou construites, s'associant à l'architecture traditionnelle ou plus moderne.

### **d) ... porteuse de nouvelles formes de gestion des ressources naturelles et patrimoniales...**

Cette conception nouvelle de l'environnement conduit à repenser les modalités de gestion des ressources.

- > À une gestion purement administrative de l'État et des collectivités territoriales s'oppose aujourd'hui une gestion concertée, où le partenariat public-privé joue un rôle essentiel.
- > À une conception très large du droit de propriété individuelle s'oppose aujourd'hui la notion de responsabilité du propriétaire dans l'usage qu'il fait de sa propriété,

- du point de vue de l'impact non seulement physique et biologique de ses activités économiques (pollution, usage abusif de certaines ressources, etc.), mais d'impact esthétique (cohérence avec le cadre d'ensemble, etc.).
- > Au principe du projet individuel vient s'ajouter, à l'échelle du territoire, celui du projet collectif pour assurer la valorisation des ressources naturelles et patrimoniales.
  - > À l'idée de responsabilité locale vient s'ajouter celle de responsabilité générale, y compris à l'échelle de la planète.
  - > Les préoccupations de protection de l'environnement ne se limitent plus aux zones protégées et tendent à s'appliquer à l'ensemble des ressources d'un territoire en considération.

### e) ... et de nouvelles opportunités de développement

Cette nouvelle conception de l'environnement est à l'origine de transformations dans les systèmes de production: progressivement ceux-ci tablent plus sur la qualité pour asseoir leur compétitivité que sur la quantité, laquelle se traduit souvent par une surexploitation des ressources et des effets négatifs sur l'environnement. C'est surtout vrai des produits de l'agriculture et de l'élevage qui répondent aux normes de production respectueuses de l'environnement exigées par les consommateurs. La multiplication des labels de qualité prouve bien que le respect de l'environnement est un facteur croissant de différenciation des produits, donc de compétitivité commerciale.

#### **L'AGENDA 21**

L'Agenda 21 est une initiative internationale destinée à promouvoir le développement durable et à faire en sorte qu'il devienne réalité au 21<sup>e</sup> siècle. Lors de la Conférence des Nations Unies de 1992 sur l'environnement et le développement (Conférence de Rio), 110 chefs d'État et de gouvernement l'ont adopté comme preuve de leur engagement. Ce programme fixe les objectifs à atteindre, précise les orientations en matière de préservation et de gestion des ressources pour le développement et le rôle des principaux groupes concernés, et propose des moyens pour y parvenir. Le programme préconise une démarche volontaire, à l'échelle locale, régionale et nationale, de définition d'une stratégie à court, moyen et long terme, la coopération internationale venant soutenir et compléter les efforts faits par les nations.

D'une enquête réalisée en 1996, soit 4 ans après Rio, il ressort que 1812 Agendas ont été mises en chantier dans le monde, dont 87% d'entre elles (1576) se situent dans l'Union européenne. Ces chiffres montrent à quel point l'application de l'Agenda 21 reste encore limitée. Même au sein de l'Union européenne le nombre d'agendas en cours de constitution reste faible par rapport au nombre de collectivités locales existantes (plus de 30 000). Là où elle a été mise en œuvre, les collectivités locales ont encouragé la formation de "groupes locaux Agenda 21" porteurs de démarches participatives et intégrées. Ces forums, fondés sur le partenariat, le consensus et le dialogue ont notamment entrepris de:

- > inventorer les problèmes d'environnement et de développement;

- > repérer les possibilités de réduire les gaspillages à l'échelle locale (économies d'énergie, recyclage des déchets et des matériaux...);
- > mettre en place des formes de partenariat pour le développement durable entre les autorités locales, les entreprises, les centres de recherche et la société civile;
- > estimer les besoins en aide extérieure.

Les initiatives se concentrent dans les pays où une campagne nationale est en cours (pour l'Union européenne, Royaume-Uni, Finlande, Suède, Danemark, Pays-Bas, Grèce et Irlande surtout). Une analyse menée par ICLEI (Conseil international pour les initiatives écologiques locales) pour la période 1992-1996 montre qu'elles ont eu un impact sur la gestion institutionnelle, la participation du public et l'amélioration des systèmes de gestion.

L'expérience accumulée permet de dégager quelques clés du succès de ces groupes:

- > constitution d'un comité de pilotage multisectoriel chargé de la préparation du plan d'action;
- > large consultation (associations, industries, agences de développement, syndicats et organismes professionnels) destinée à élaborer une perspective commune, à recueillir les propositions et à fixer des priorités d'action;
- > évaluation participative des besoins sociaux, environnementaux et économiques locaux;
- > définition d'objectifs opérationnels par concertation avec les acteurs clés et sur la base d'un plan d'action;
- > élaboration de procédures d'information et de suivi comportant des indicateurs de progrès.

Cette approche globale de l'environnement a par ailleurs permis de créer de nouveaux produits, touristiques notamment, autour d'un ensemble de ressources et de conférer au territoire une identité spécifique, au point parfois de pouvoir le "rebaptiser".

## Conclusion

L'environnement est aujourd'hui une ressource en soi et un élément clé de la compétitivité des territoires ruraux. Préserver l'environnement, c'est préserver la spécificité du territoire et lui découvrir de nouvelles vocations. Cette tendance qui s'affirme aujourd'hui est sans doute appelée à se renforcer encore dans le cadre de la mondialisation puisque, parallèlement à la restructuration des marchés et des entreprises, on constate un regain d'intérêt pour les ressources identitaires et l'environnement est la première d'entre elles.

## 1.2 Enseignements et acquis de LEADER en matière de compétitivité environnementale

En adoptant une approche territoriale, LEADER a contribué à redonner toute son importance à la préservation, la récupération, la valorisation et l'enrichissement des ressources locales, parmi lesquelles les ressources physiques occupent une place de premier rang. Ainsi a-t-il contribué à l'émergence de cette nouvelle conception de l'environnement.

**Premier acquis: LEADER a contribué à faire naître dans la population un intérêt pour l'environnement, en ciblant souvent son action sur les jeunes.**

La prise de conscience de la valeur de l'environnement passe d'abord par la renaissance de liens entre les acteurs et leur territoire, en tant que cadre de vie et référence commune. Le développement de nouveaux modèles de consommation et le poids de cultures exogènes ont souvent affaibli ces liens, faisant s'estomper, voire disparaître, l'attachement d'origine avec le territoire. Les groupes LEADER ont souvent porté une grande attention à cet aspect du problème, se montrant particulièrement sensibles aux comportements des jeunes, porteurs potentiels d'un renouveau du territoire.

## EXEMPLE

*À Penacova (Centre, Portugal), un groupe de jeunes organisé en association locale servant avant tout à l'organisation de bals le week-end a radicalement changé d'attitude le jour où l'un d'eux a été assassiné au cours d'un de ces bals. Ce traumatisme collectif les a poussés à réorienter leurs activités et à s'intéresser à la restauration d'une douzaine de moulins abandonnés au sommet de la petite montagne qui domine le territoire. Pendant des années, ils ont investi tout leur temps libre dans cette initiative, et, grâce au soutien financier de LEADER, sont parvenus – en reconvertissant certains moulins en logements et un autre en écomusée, en installant un restaurant et un centre de loisirs en contrebas – à créer un centre touristique de valeur exceptionnelle dans un site naturel spectaculaire. Le groupe LEADER Adelo s'inspire aujourd'hui de cette initiative pour lancer d'autres actions de revalorisation de l'environnement avec d'autres groupes de jeunes.*

**Deuxième acquis: LEADER a contribué à mettre en évidence l'importance des ressources locales, même si elles ne sont économiquement pas rentables à court terme.**

La pratique qui consiste à exploiter des ressources puis à les abandonner dès qu'elles ont perdu tout intérêt économique immédiat a laissé des traces qui sont loin d'être effacées. C'est notamment le cas:

- > des territoires ruraux qui ont vécu des transitions économiques imposées et traumatisantes (arrachage de la vigne, abandon de la transhumance, fermeture des mines ou des industries textiles...);
- > de ceux qui ont connu l'exode rural, avec comme conséquences majeures l'abandon du patrimoine naturel et du bâti et des formes de gestion collective traditionnelle;
- > de ceux qui se sont vu imposer la fermeture de certains services, que des calculs coût/bénéfice réalisés au niveau macro-économique avaient décrétés non rentables, et cela malgré l'existence d'infrastructures telles que les voies ferrées, canaux, etc.

Prenant le contre-pied de ce principe d'abandon, LEADER a travaillé à la mise en valeur et à la récupération des ressources endogènes du territoire, les considérant comme une condition de l'acquisition d'une identité spécifique et d'une nouvelle forme de compétitivité. C'est ainsi que des ressources jugées sans intérêt dans la logique d'autrefois ont pu retrouver une valeur dans une optique de développement territorial. Il s'agit là d'une des constantes des interventions LEADER.

Plusieurs groupes LEADER ont ainsi revalorisé des races abandonnées, car jugées non rentables, en leur trouvant des débouchés spécifiques. Les espèces de moutons à laine dure de Styrie (Autriche) et du Douro Superior (Portugal) en sont un bel exemple.

**Troisième acquis: LEADER a renforcé l'idée que la responsabilité prime sur la propriété.**

L'importance du lien ressource-individu ou ressource-administration a joué un rôle décisif dans l'abandon des ressources non productives à court terme. Un bâtiment ou un terrain abandonné ne concernait que son propriétaire, une voie ferrée non entretenue ne regardait que l'administration nationale des chemins de fer. Dans cette logique, leur éventuelle réhabilitation ou réutilisation ne pouvait dépendre que d'eux.

La revalorisation des ressources locales abandonnées exigeait donc que soient rompues les barrières entre administrations et entre public et privé, et remise en cause l'idée de liberté inconditionnelle des propriétaires.

Ce type de démarche exige souvent des concertations avec des instances non locales, notamment quand il s'agit d'infrastructures appartenant à des organismes publics nationaux, comme les voies ferrées ou les mines, ou à des privés absentéistes, comme les maisons abandonnées. En ce domaine, les problèmes sont souvent complexes: un nouvel usage du bâti historique, par exemple, suppose que l'on retrouve les propriétaires absents et que l'on compose avec des problèmes juridiques de propriété et avec les règles de conservation du patrimoine historique.

**EXEMPLE**

*Dans le territoire de Montana Palentina (Castille-Léon, Espagne), le groupe LEADER a obtenu que les anciennes voies de chemin de fer soient réutilisées par des cyclo-rails (bicyclettes montées sur roues de train) à usage touristique. Il a fallu pour cela négocier avec les compagnies espagnoles de chemin de fer.*

La mise au point d'alliances public-privé est parfois le seul moyen dont on dispose pour assurer l'entretien ou le renouvellement des ressources et pour résoudre des problèmes de propriété ou de modification des fonctions.

**EXEMPLE**

*Le groupe LEADER Noordwest Friesland (Frise, Pays-Bas) a soutenu la reconversion de bâtiments abandonnés en hébergements touristiques haut de gamme. Avec sa langue et sa culture propres, la Frise est un territoire à forte identité. Désaffectés depuis plusieurs années, certains monuments et bâtiments historiques de la région se dégradaient, voire tombaient en ruines. Il importait de réhabiliter ce patrimoine, en tenant compte cependant des coûts très élevés qu'implique la restauration immobilière. D'où l'idée de valoriser les sites à restaurer en leur attribuant de nouvelles fonctions. Plusieurs bâtiments publics ont ainsi été convertis en appartements-hôtels ("stedslaozjeminten") de haute qualité. Ils restent des propriétés publiques mais sont gérés par des opérateurs privés.*

**Quatrième acquis: LEADER a montré que la valorisation de l'environnement passe par une stratégie territoriale ne se limitant pas aux zones naturelles protégées mais prenant en compte l'ensemble des ressources du territoire.**

LEADER a montré que l'idée de protection de l'environnement est mieux comprise par les acteurs locaux quand elle intègre l'ensemble des éléments du cadre de vie, sans se limiter aux ressources naturelles, aux zones protégées, aux rivières... Les stratégies territoriales ont ainsi donné une acception plus large au concept d'environnement, englobant les paysages, les produits biologiques, le bâti, l'harmonisation des installations et des équipements avec le paysage, etc.

**EXEMPLE**

*Dans la zone LEADER West Tyrone, en Irlande du Nord, la route principale qui traverse le territoire s'inscrit dans un cadre particulièrement dégradé. Le groupe LEADER a donc décidé de travailler à redonner une valeur esthétique au paysage traversé, et commencé par commander des propositions d'aménagement élaborées par ordinateur, sous forme d'images synthétiques faisant apparaître les différentes possibilités dans leur évolution esthétique en fonction des saisons, avec des indications sur les espèces à planter, les espaces à réorganiser, etc. Le groupe cherche actuellement des aides pour pouvoir concrétiser ce projet d'aménagement.*

De même, l'expérience de LEADER a montré que la participation des acteurs locaux à la gestion des zones protégées pour répondre à des problèmes les plus variés, depuis la mise en place de modes de transport adéquats à la gestion du tourisme, l'aménagement des espaces, etc., ouvre des perspectives nouvelles à ces zones qui ont souvent du mal à décoller économiquement.

**Cinquième acquis: LEADER a montré que l'environnement peut être l'élément fondateur d'une identité territoriale et le thème fédérateur d'une stratégie territoriale d'ensemble.**

Attribuer une valeur identitaire à certaines composantes de l'environnement est une des méthodes utilisées par les groupes LEADER pour intéresser des opérateurs économiques locaux à des ressources abandonnées ou délaissées. Cela peut concerner, par exemple, des plantations anciennes qui sont constitutives des paysages et d'une identité indispensable à la valorisation touristique du territoire mais qui ont été plus ou moins abandonnées faute d'une rentabilité suffisante.

#### **EXEMPLE**

*Le cas de la châtaigne en France et en Italie est particulièrement significatif à ce sujet. Le travail des groupes LEADER a consisté dans ce cas à créer autour de la châtaigne des chemins de randonnée et de découverte des territoires. En parallèle, des démarches de recherche et développement ont été entreprises pour remettre les châtaigniers en état de production.*

L'expérience de LEADER nous apprend ainsi que l'environnement devient un atout pour le développement local quand il présente un intérêt économique perceptible et qu'il peut jouer le rôle d'un thème fédérateur, permettant aux acteurs de faire le lien entre leurs préoccupations économiques et l'image environnementale positive de leur territoire.

Les différents exemples d'attractions touristiques créées autour d'un thème associant les ressources naturelles d'un territoire à certaines ressources patrimoniales prouvent bien que le patrimoine bâti et les ressources naturelles peuvent ensemble servir de point d'ancrage à des stratégies de développement local.

Des stratégies se sont aussi élaborées autour de la préservation du petit patrimoine, des friches industrielles, des mines abandonnées, des voies ferrées désaffectées ou encore de ressources locales telles que l'eau.

**Sixième acquis: LEADER a contribué à montrer que la préservation de l'environnement peut donner une nouvelle vitalité à des activités en crise, créer des emplois et de nouveaux métiers.**

Certaines actions développées dans LEADER mettent en évidence l'intérêt des pratiques respectueuses de l'environnement pour ouvrir de nouvelles perspectives économiques à des territoires jusque-là entièrement consacrés à l'agriculture et l'élevage intensifs.

#### **EXEMPLE**

*Dans le territoire du groupe LEADER Obere Altmühl en Franconie centrale (Bavière, Allemagne), des producteurs de viande bovine ont lancé la marque "Franki" pour la viande de vaches allaitantes locales élevées sur pâturage, et créé à cet effet l'entreprise WFG, qui garantit l'origine locale, l'alimentation sur pâturage pendant toute la période de végétation, un maximum de deux heures de transport sur pied, un abattage soigné et 14 jours de mûrissement de la viande sous vide. L'opération connaît un certain succès et l'on compte à présent 60 agriculteurs commercialisant leur viande sous ce label.*

Par ailleurs, pour faire face au problème d'entretien des espaces né du déclin de l'agriculture, LEADER a introduit de nouveaux métiers et fonctions, indispensables pour empêcher la dégradation des territoires ruraux.

**Septième acquis: Enfin, LEADER a contribué à mettre fin à l'opposition traditionnelle entre protection de la nature et développement, en défendant la nécessité d'une pédagogie progressive.**

La préoccupation environnementale est souvent perçue par les acteurs locaux comme source de restrictions, surtout quand il s'agit d'espaces protégés, dont l'instauration par décret suscite de fortes réactions d'opposition. Ce n'est que par une pédagogie progressive de concertation que l'on parvient à faire accepter des changements dans les formes d'exploitation des ressources. Une telle démarche demande du temps, mais aussi que les défenseurs de ces nouvelles pratiques acquièrent une légitimité auprès des populations et surtout qu'ils fassent la preuve des bénéfices économiques de ces pratiques.



### **EXEMPLE**

*Pour faire face à la résistance des éleveurs à la création du parc national de la Haute-Sure (Luxembourg), qui entrainait en contradiction avec certaines de leurs pratiques d'élevage intensif, le groupe LEADER a embauché une technicienne qui, progressivement, a convaincu les éleveurs, à commencer par les plus jeunes, de produire une viande de qualité par un élevage moins intensif et plus respectueux de l'environnement. Un label de qualité a été introduit ("Véi vum Sei") permettant de commercialiser la viande à meilleur prix. Si le principe du parc n'est pas encore accepté par tous les éleveurs, le mouvement va désormais dans ce sens.*

### **Conclusion**

Après huit ans d'expérimentation dans des contextes territoriaux très divers, LEADER a contribué à forger la nouvelle conception de l'environnement qui émerge aujourd'hui, en apportant des réponses aux questions de fond et aux problèmes méthodologiques que soulève sa mise en pratique.

Toutefois, beaucoup reste à faire pour prendre pleinement en compte l'environnement dans les démarches territoriales. Par exemple, les groupes LEADER sont encore peu intervenus sur des problèmes environnementaux plus fondamentaux, tels que la pollution, le maintien de la biodiversité, la protection des biotopes ou l'aménagement de l'espace. Parmi les raisons de cette limitation, on peut invoquer la difficulté pour les groupes d'action locale (GAL) à établir des partenariats avec les acteurs et/ou institutions possédant un savoir-faire et une légitimité d'intervention dans ces domaines, soit parce que ces acteurs et/ou institutions sont extérieurs au territoire (universités, centres de recherche spécialisée), soit parce qu'ils s'inscrivent dans des approches plus restrictives de protection, soit encore parce qu'ils travaillent dans des domaines qui ne concernent pas directement LEADER (infrastructures, aménagement du territoire, etc.). La création de liens avec d'autres acteurs spécialisés en environnement et en aménagement de l'espace, de façon à faire de ces dimensions un thème à part entière des approches territoriales, reste un défi majeur pour les groupes d'action locale, notamment dans le cadre de l'Initiative LEADER+.

## **1.3 Repérer les marges de manœuvre dont on dispose pour améliorer la compétitivité environnementale**

### **a) Diversité des situations en matière de compétitivité environnementale**

On peut entrevoir les diverses raisons de l'absence de compétitivité environnementale de certains territoires.

- > Dans certains cas, c'est l'environnement lui-même qui est dégradé: forte pollution (des sols, par exemple, comme dans certaines zones d'agriculture intensive), avilissement des paysages (constructions et infrastructures incontrôlées, envahissement de la forêt), patrimoine à l'abandon (terres agricoles, bâtiments, monuments historiques...).
- > Dans d'autres, c'est l'absence de considération des acteurs locaux pour leur environnement qui est en cause (absence de préoccupations écologiques, environnement considéré comme une ressource inépuisable: chasse incontrôlée, pompage inconsidéré des eaux dans les nappes phréatiques, etc.).
- > Dans d'autres encore, ce sont les difficultés d'accès des populations locales aux ressources naturelles et patrimoniales (terres possédées par de grands propriétaires absents, comme en Écosse ou au sud de la Péninsule ibérique, réglementations rigides empêchant la revalorisation par reconversion du patrimoine historique...).
- > Enfin, il arrive que ce soit l'absence de concertation entre institutions et usagers qui enclenche des dynamiques de dégradation de l'environnement à cause de la non résolution des conflits (zones protégées à usage réglementé côtoyant des zones soumises à des pratiques destructrices de l'environnement).

Dans chacune de ces situations, les marges de manœuvre sont plus ou moins larges – elles peuvent même être très étroites.

- > Si c'est l'environnement lui-même qui est dégradé, il est toujours possible de restaurer les ressources naturelles ou patrimoniales, mais cela demande du temps et des investissements plus ou moins importants (plusieurs dizaines d'euros par mètre cube de terre polluée aux métaux lourds, par exemple). Dépolluer un cours d'eau ou reconstituer un paysage demande moins d'argent mais plus de temps, reconstruire un monument historique soulève des problèmes de disparition des compétences techniques requises. Sans compter la nécessaire recherche d'accord préalable des acteurs concernés, qui n'aboutit pas toujours.

- > Si le principal obstacle est l'absence de considération des acteurs pour leur environnement, la mobilisation et la prise de conscience des acteurs locaux pour résoudre ce problème culturel complexe ne peut se faire du jour au lendemain.
- > Si le problème est le non accès de la population aux ressources, un repérage des acteurs à l'origine de cette contrainte, et notamment des propriétaires, ainsi qu'un travail de négociation s'imposent.
- > Enfin, si c'est l'absence de concertation entre usagers et institutions qui fait problème, la création d'espaces de négociation peut aider à le dépasser. Ce qui suppose une évolution des mentalités et de nouvelles modalités de gestion institutionnelle.

### **b) Nécessité plus ou moins pressante de gagner en compétitivité environnementale**

Lorsque les marges de manœuvre sont étroites, la question de la nécessité se pose: la compétitivité environnementale est-elle indispensable dans le cas présent? Est-ce une urgence? Certains territoires n'ont-ils pas, plusieurs générations durant, fondé leur développement économique sur un processus de dégradation de leur environnement?

Le fait est que, d'une manière générale, il devient actuellement difficile d'assurer le développement d'un territoire rural sans un minimum de compétitivité environnementale:

- > les consommateurs étant de plus en plus exigeants sur la qualité des produits et services qu'ils achètent, la qualité de l'environnement devient un critère essentiel;
- > les problèmes d'environnement se posant à une échelle plus large que strictement locale (par exemple, les eaux polluées d'un territoire se déversent dans un bassin hydrographique plus vaste), il devient quasiment impossible, pour un territoire rural, de rester à l'écart de l'évolution générale;
- > l'esthétique et l'entretien des paysages, la préservation de la biodiversité et des écosystèmes sont des valeurs communément partagées dans la société européenne d'aujourd'hui.

La question de l'urgence ne s'en pose pas moins différemment suivant les territoires.

- > Certains peuvent encore assurer leur développement sans avoir, à court terme, à se préoccuper de leur compétitivité environnementale. C'est le cas notamment des territoires agricoles où les rendements sont encore suffisamment élevés pour assurer un revenu

confortable aux agriculteurs sur le marché des produits indifférenciés (par exemple, les grandes plaines céréalières). Mais ces territoires sont souvent très dépendants des technologies avancées, dont les effets sur l'environnement ne sont pas maîtrisés et qui peuvent à tout moment être remises en cause par l'apparition de problèmes sanitaires inattendus.

- > Pour d'autres, la compétitivité environnementale est devenue une question de survie. La revitalisation de territoires ruraux ayant, par exemple, souffert de la crise d'un secteur industriel autrefois important passe par la résolution des problèmes environnementaux (reconversion des friches industrielles, traitement des sols pollués, récupération et aménagement des anciennes carrières ou des zones de stockage des déchets, restructuration du patrimoine, etc.).
- > Pour beaucoup de territoires isolés ayant souffert d'exode rural, l'environnement constitue un atout important pour retrouver une forme de compétitivité économique.
- > Enfin, nombreux sont les territoires où l'acquisition de la compétitivité environnementale n'est pas une question de survie économique, mais qui font l'objet de fortes mobilisations (de la part d'associations écologistes, de groupes locaux de consommateurs, d'associations pour la préservation des monuments...). Tout processus de mobilisation locale ne peut alors que prendre en compte la dimension environnementale.

### **c) Contradiction entre urgence et délais nécessaires**

Il peut arriver qu'entre l'urgence qu'il y a à acquérir une compétitivité environnementale et le délai nécessaire pour y parvenir, il y ait contradiction. La relance touristique d'une station thermale peut, par exemple, s'avérer indispensable à la revitalisation du territoire à court terme, mais le réaménagement de certains bâtiments et l'accord des propriétaires que cela nécessite demandent plusieurs années.

Toutefois, cette contradiction peut se résoudre plus facilement qu'il n'y paraît à première vue:

- > quand il y a urgence, les acteurs locaux sont en général plus facilement mobilisables et les délais nécessaires peuvent se raccourcir;
- > quand il n'y a pas urgence, les délais ont au contraire tendance à se rallonger, car il est beaucoup plus difficile de mobiliser les acteurs locaux. Il faudra alors trouver d'autres points d'ancrage, d'autres portes d'entrée.



## **Partie 2**

# **Évaluer la compétitivité environnementale d'un territoire**



# Évaluer la compétitivité environnementale d'un territoire

**Comment évaluer la compétitivité environnementale d'un territoire? Autrement dit, comment évaluer la capacité des acteurs locaux à préserver, mettre en valeur et enrichir leur environnement, tant du point de vue écologique que économique, social, culturel et esthétique?**

On le voit, la relation acteurs-environnement se trouve au cœur de cette question. Dans une problématique aussi complexe, il y a ce qui est visible, comment les hommes et femmes traitent l'environnement dans leur vie quotidienne, dans les exploitations agricoles, les entreprises, etc. Et puis il y a ce qui est moins directement visible, mais qui est sous-jacent et qui est aussi plus difficile à changer dans le long terme, à savoir les règles du jeu et les valeurs profondes qui sous-tendent les comportements et les habitudes.

Évaluer la compétitivité environnementale d'un territoire suppose donc que l'on creuse ces différents niveaux de la relation acteurs-environnement pour comprendre comment ils interagissent entre eux, en partant des aspects les plus tangibles pour aller aux questions les plus profondes et les plus déterminantes à long terme. Dans ce sens on considérera quatre niveaux d'analyse:

- > un premier niveau est celui de l'inventaire de l'**existant**, vu sous l'angle de son potentiel et des **limites** de ce qui est possible et supportable dans la relation acteurs-environnement;
- > un second niveau correspond à la relation physique réelle acteurs-environnement, à savoir les systèmes d'exploitation et **les pratiques d'utilisation**;
- > à un troisième niveau, on s'attachera à connaître **les règles** qui fixent les modalités de cette relation, notamment les droits de propriété, droits d'usage, etc.;
- > enfin un quatrième niveau est celui **des valeurs** qui sous-tendent les pratiques et les comportements des acteurs vis-à-vis de l'environnement.

Ces quatre niveaux d'analyse et leurs interactions peuvent être appliqués sur les différentes composantes du capital du territoire qui sont concernées par la relation entre les acteurs et l'environnement. Ce sont plus particulièrement quatre des huit composantes du capital territorial présentées dans le fascicule 1, à savoir:

- > les **ressources humaines**, autrement dit les acteurs locaux eux-mêmes;
- > les **ressources physiques**, c'est-à-dire tout ce qui concerne l'environnement lui-même;
- > le paysage, comme agencement spatial des ressources physiques dans le territoire mais aussi comme incarnation de **l'image** concrète et vécue du territoire et de son environnement;
- > les **relations extérieures et les marchés** comme forme de relation entre l'environnement local et les acteurs extérieurs au territoire (nouvelles exigences des consommateurs, préoccupations globales pour l'environnement, etc.).

## 2.1 Les ressources humaines

L'analyse des ressources humaines est la première porte d'entrée pour évaluer la relation acteurs-environnement et la compétitivité environnementale d'un territoire. Combien de personnes sont présentes sur un territoire, et surtout quelle activité ont-elles, quels droits et quels valeurs partagent-elles? Voilà autant d'éléments à prendre en compte pour prendre la mesure de la "charge humaine" qui pèse sur les ressources naturelles et physiques.

### **a) L'existant et ses limites: la charge démographique**

Les statistiques démographiques générales permettent d'apprécier la "charge" globale pesant sur le territoire et la pression s'exerçant sur l'environnement. Toutefois ces appréciations globales n'ont pas beaucoup de valeur car tout dépend du type d'activité, des profils de consommation et des comportements sociaux. C'est pourquoi ces connaissances peuvent être affinées en prenant en compte:

- > la répartition socioprofessionnelle, notamment les professions qui ont un rapport direct avec l'environnement (agriculteurs, bergers, forestiers, opérateurs touristiques, entrepreneurs exploitant des ressources naturelles...);
- > la répartition géographique, faisant apparaître notamment les disparités (par exemple, les micro-régions fortement peuplées côtoyant des micro-régions dépeuplées);
- > les variations saisonnières (concernant par exemple le nombre de touristes présents sur le territoire pendant la période estivale).

L'analyse de la charge permet de poser les questions pertinentes relatives:

- > à l'entretien des ressources, et notamment du paysage (y a-t-il assez d'agriculteurs, de forestiers etc. pour assurer l'entretien du territoire, des contrats d'entretien de l'espace ont-ils été passés avec les agriculteurs ou d'autres professions?);
- > à la capacité d'absorption d'un tourisme en développement (comment s'organise le traitement des déchets pendant la période touristique?).

Au-delà de la charge démographique, on en vient donc à se poser la question de la relation des populations présentes sur un territoire avec leur environnement. Cette relation s'exprime sous trois formes, correspondant aux différents niveaux évoqués plus haut (pratiques d'utilisation, règles et valeurs):

- > relation d'exploitation: elle varie d'une profession et d'une personne à l'autre;
- > relation de propriété: elle concerne toute personne, famille, entreprise, organisme public propriétaire d'un lopin de terre ou de bâtiments, autrement dit d'une parcelle du paysage et du capital environnemental du territoire;
- > relation identitaire: tout habitant, par sa confrontation quotidienne aux éléments physiques qui l'entourent, finit par s'identifier à l'environnement dans lequel il vit, et notamment au paysage, développant avec lui un lien affectif.

Ces trois relations ont des caractéristiques intrinsèquement différentes qui s'articulent, se superposent, voire entrent en conflit.

### **b) Les pratiques d'utilisation: la relation d'exploitation**

L'exploitant agricole, le jardinier, le forestier, l'architecte etc. agissent chacun à leur manière sur l'environnement, ainsi que les pouvoirs publics lorsqu'ils interviennent pour répondre à des nécessités collectives (ouvrir une décharge, accorder une concession d'exploitation de la forêt à des entreprises privées qui créeront des emplois sur place...).

La relation d'exploitation est une relation:

- > à caractère compartimenté, chaque acteur, famille ou entreprise, agissant sur l'environnement dans les limites de l'espace dont il a l'usufruit et la responsabilité (sous quelque statut juridique que ce soit), sans tenir compte, le plus souvent, du cadre d'ensemble. Ce compartimentage se traduit dans le paysage par une grande diversité de formes (paysages en mosaïque);
- > potentiellement conflictuelle, différents intérêts et conceptions pouvant s'affronter sur un même espace ou certains types d'exploitation pouvant nuire au voisinage.

Il convient alors de s'interroger sur les mécanismes de concertation lorsqu'apparaissent des conflits sur les modes d'exploitation (pollution provoquée par l'agriculture ou l'élevage intensifs et le développement touristique, conflits sur l'utilisation du bâti...): à qui revient la décision dans ces cas-là?

Mais il faudra aussi tenir compte des "codes de bonne conduite" que se fixent les acteurs eux-mêmes, de manière implicite ou explicite, dans le souci d'obtenir une meilleure position sur les marchés ou, plus généralement, de préserver l'environnement.

L'histoire a connu quantité de formes d'organisation et de concertation sociale destinées à assurer la gestion des biens communs (coopératives de paysans pour l'exploitation des alpages, pour l'irrigation, pour l'exploitation des forêts...). Plusieurs de ces formes ont disparu avec le système d'exploitation qui les justifiait. En revanche, des formes modernes de concertation s'instaurent: contrats de protection de la nature (paiements compensatoires), contrats d'entretien paysager...

### **c) Les règles: la relation de propriété**

La relation de propriété est une relation formelle de caractère individuel, collectif ou institutionnel, dont la nature dépend du cadre juridique dans le cas des particuliers et des modalités d'attribution des compétences dans le cas des organismes publics.

C'est la nature de la propriété qui va déterminer les limites de l'action de développement territorial ou, du moins, décider du type de concertations à mener pour surmonter les obstacles juridiques. Le nombre de propriétaires absenteïstes, le volume des ressources privées et publiques abandonnées ou sous-exploitées, les tendances relatives à la concentration et à la réorientation des ressources (terres et bâtiments) sont donc à prendre en compte dans l'analyse du stock. Il peut aussi être utile d'explorer le risque d'abandon des ressources, en cherchant à savoir combien de propriétaires de plus de 55 ans sont sans héritier, par exemple.

Si certaines ressources jouant un rôle déterminant dans le caractère du paysage ou une partie du patrimoine classé comme historique sont en voie d'abandon ou abandonnées, il y a lieu de se demander qui sont les propriétaires, quel type de concertation suppose la réhabilitation de ces ressources, si le patrimoine public est entretenu, enfin si des réorientations fonctionnelles sont envisageables pour faire naître de nouvelles opportunités.

Les parcs et zones protégées soulèvent quant à eux des questions de régime institutionnel de gestion, au regard des décisions ayant pesé sur leur évolution. Quelles transformations ont eu lieu ces dernières années? Qui a pris la décision? Cela a-t-il engendré des conflits entre services publics et particuliers ou entre administrations? Plus généralement, il convient de se pencher sur le rapport entre biens publics et propriété privée, ainsi que sur les formes d'exploitation des ressources à l'intérieur et autour des zones protégées. Parmi les questions qui relèvent de la nature des liens entre espaces publics et privés, il y a celle, très couramment soulevée, du respect de la biodiversité dans le reboisement des zones non protégées.

### **d) Les valeurs: la relation identitaire**

Au-delà des relations de propriété, les valeurs partagées par les acteurs locaux jouent un rôle déterminant dans leur relation avec l'environnement et dans leurs comportements. Ces valeurs se retrouvent en grande partie dans leur relation identitaire avec l'environnement.

La relation identitaire est une relation profonde, souvent inconsciente mais pas moins forte pour autant, et de caractère collectif (elle est en général partagée par l'ensemble des habitants du territoire, sans oublier les émigrés). C'est dans les moments où une menace pèse sur l'environnement (construction d'une route risquant de détruire l'harmonie d'une vallée, par exemple) qu'elle se manifeste. Elle peut alors devenir un levier du développement, surtout quand elle suscite une prise de conscience collective ou oblige à un travail de concertation.

Il est rare cependant que les habitants de territoires ruraux attribuent aussi au paysage une valeur socio-économique, susceptible de servir de support à une stratégie de long terme ou de receler de nouvelles opportunités.

L'analyse du capital du territoire suppose donc une connaissance de la nature des liens qui attachent la population à son territoire. Ainsi faut-il pouvoir répondre aux questions suivantes. La valeur historique des monuments est-elle suffisamment connue? Les transformations subies par l'environnement au fil des années – couleurs des paysages, niveau de pollution des rivières, évolution de la biodiversité – sont-elles bien repérées? La population exerce-t-elle une pression pour obtenir que les monuments, les paysages, les routes, les arbres, le petit patrimoine soient entretenus? Que pense la population de l'abandon des ressources (friches agricoles et industrielles, voies ferrées, maisons, terrasses, cultures anciennes...)? Est-ce qu'il y a eu intervention d'historiens, d'anthropologues, d'archéologues, de restaurateurs etc.? Quel impact a-t-elle eu sur la connaissance qu'ont les populations locales de leur territoire?



## 2.2 Les ressources physiques du territoire

L'analyse des ressources physiques est la deuxième porte d'entrée de l'analyse de la relation acteurs-environnement. Elle permet, une fois prise la mesure de ce que représente le poids des acteurs locaux en termes de relation avec l'environnement, d'analyser cette relation du point de vue des ressources physiques et leur capacité à la supporter.

### a) L'existant et ses limites

Dans un premier temps, on pourra chercher à recenser les ressources physiques du territoire par un travail d'inventaire: des sols, des ressources en eau, des forêts, de la biodiversité, mais également du patrimoine bâti (monuments classés, petit patrimoine). Cet inventaire à la fois quantitatif (surfaces, débits...) et qualitatif (qualité des sols et des eaux, du patrimoine bâti, biodiversité, zones protégées...) permet de cerner les limites du possible, de tracer la frontière entre systèmes d'exploitation soutenable et non soutenable dans les conditions du milieu.

### b) Les pratiques d'utilisation: les systèmes d'utilisation et leur impact

Analyser la relation d'exploitation des ressources naturelles du point de vue de ces dernières, c'est se poser la question des systèmes d'utilisation présents sur un territoire.

Quelles sont les caractéristiques des divers systèmes d'exploitation, agricole, pastoral forestier, touristiques, miniers, etc. présents sur le territoire? Quelle est leur importance relative en termes d'espace et quelles sont leurs interrelations? Quelle est l'utilisation et l'occupation des sols pour d'autres activités (industries, résidence, loisir, etc.)? Les mêmes questions se posent pour l'eau, le bois, etc.

Cette analyse des systèmes d'utilisation des ressources physiques permet de situer le niveau d'exploitation par rapport à l'existant et donc de repérer les points faibles de l'environnement, notamment:

- > les ressources abandonnées ou qui, n'étant plus exploitées, nécessitent des interventions ciblées: friches industrielles et agricoles, mines et chemins de fer, ponts, routes, etc., qui ont perdu de leur valeur du fait de l'évolution du marché. Les forêts dont l'exploitation a cessé en raison de la baisse du prix du

bois, et qui envahissent les alentours des villages, réclament elles aussi des interventions dont le coût dépasse la valeur strictement économique;

- > les ressources qu'il va falloir surveiller et épargner – l'eau, par exemple, qui, dans certains territoires européens, exige une gestion particulièrement prévoyante;
- > les effets négatifs de l'activité humaine sur l'environnement tels que les dérivés azotés excédentaires, l'usage d'engrais chimiques, qui contaminent l'eau des nappes phréatiques, les produits chimiques (pesticides, régulateurs de croissance, additifs aux fourrages...), qui entrent dans les cycles naturels et s'accumulent dans la chaîne de nutrition, réduisant la diversité et la stabilité des écosystèmes et de la biosphère, etc.

L'analyse des pratiques d'utilisation concerne également l'usage du patrimoine bâti: comment repérer les changements dans le caractère et l'usage du patrimoine bâti, et juger de son entretien ou de sa rénovation? Les possibilités de reconversion du patrimoine abandonné peuvent également être évaluées dans ce cadre, en tenant compte des normes qui président à la rénovation du patrimoine architectural et au partage des responsabilités institutionnelles.

Enfin un autre aspect important des systèmes d'utilisation des ressources concerne les énergies renouvelables.

### EXEMPLE

*La coopérative locale "Baywind", située à Ulverston (Cumbria, Angleterre, Royaume-Uni), a signé avec la Wind Company, entreprise spécialisée dans l'énergie éolienne, un contrat de gestion de la production d'électricité de 5 turbines. 60% des acquéreurs de parts sont de la région. Les investisseurs perçoivent 7% des bénéfices annuels nets de la vente d'électricité, sommes qui peuvent être converties en réduction de leur facture d'électricité. 0,5% du revenu est investi dans des opérations d'économies d'énergie (par exemple, des ampoules basse tension pour l'éclairage public).*

## **EXEMPLE**

*Dans la Sierra de Segura (Andalousie, Espagne), la population et les autorités locales se sont vu proposer l'électrification complète de 57 maisons réparties dans cinq villages de montagne par un groupe composé de la compagnie d'électricité de Séville, de l'Institut de l'énergie renouvelable dépendant du ministère de l'Industrie et de l'Institut des ingénieurs en télécommunications de Madrid. L'appropriation par la population des nouvelles technologies s'est bien faite, grâce à un travail de sensibilisation entrepris depuis 1988. En 1993, une association locale, devenue plus tard le GAL, a lancé le thème de la "route photovoltaïque", associant l'exploitation de toutes les énergies renouvelables (eau, vent, biomasse). L'image du territoire s'est ainsi rajeunie et bon nombre d'habitants, rejetant l'idée d'abandonner leur village, ont commencé à moderniser leurs maisons.*

### **c) Les règles d'utilisation: les règles d'usage et la prise en compte des coûts**

Quelles sont les règles qui régissent les systèmes d'utilisation? Au-delà de la propriété individuelle ou collective, ce sont les systèmes de location, les droits d'usage, etc. Il y a également les règles établies pour l'utilisation collective des ressources, notamment la prise en compte des coûts pour la collectivité.

Des facteurs de production publiquement accessibles comme l'eau et l'air, ou bien non pris en compte dans le calcul des coûts comme la fertilité des sols, sont souvent surexploités par les acteurs individuels, car le bénéfice qu'ils en retirent est rarement mis en regard des pertes que cela engendre pour la communauté. Toutefois des lois et réglementations existent souvent dans ce domaine, mais dans quelle mesure sont-elles appliquées? Quelles en sont les limites?

D'une manière plus générale, il arrive que les ressources considérées comme biens publics n'aient aucun propriétaire qui en fixerait le prix en fonction de leur rareté, ce qui peut entraîner des pertes importantes pour les territoires ruraux. Beaucoup de biens environnementaux aussi originaux que symboliques de l'authenticité d'un territoire (arbres isolés, biotopes reculés, espèces rares, formes topographiques particulières, anciens bâtiments...) ont ainsi disparu du fait de la course à la productivité. La société en est consciente, mais a du mal à produire une réaction à la hauteur de la menace.

En général, elle a recours à deux palliatifs:

- > le zonage et la détermination par la loi de la vocation des terrains, ce qui permet de limiter les changements d'usage et d'engager les autorités dans de nouveaux projets de développement;
- > la négociation et la fixation de "règles de bonne conduite" pour les agriculteurs, les entrepreneurs etc. selon des critères de qualité particulièrement rigoureux pour les sites sensibles (zones de captage des sources, zones habitées...).

### **d) Les valeurs: conscience de la nécessité de préserver et de renouveler les ressources naturelles**

Derrière les pratiques et les règles, il y a les valeurs que les habitants attribuent aux ressources physiques et naturelles de leur territoire ainsi que la conscience qu'ils ont de la nécessité de les préserver et les renouveler.

La valeur donnée aux ressources dépend d'abord de l'intérêt économique qu'elles présentent, mais d'autres types de valeurs viennent s'y rajouter également. Par exemple, en ce qui concerne le maintien des haies, des talus, des chemins, etc., l'attitude d'un agriculteur reposera souvent sur d'autres considérations que l'intérêt purement économique.

De même, la protection de la faune locale dépend avant tout de la valeur que les populations locales accordent aux espèces concernées. Dans certains cas, elles sont considérées comme un patrimoine à protéger, dans d'autres comme une simple ressource cynégétique, voire une menace pour les activités.

La valeur que les populations attribuent aux ressources physiques est liée à la notion de "bien commun", référence commune partagée de manière implicite entre les habitants d'un territoire.

La valeur accordée à ces ressources et la conscience de la nécessité de leur préservation dépendent aussi de la connaissance qu'ont les acteurs locaux de leur intérêt dans les équilibres écologiques. L'utilisation de procédures de suivi et de diffusion de l'impact des activités humaines sur les ressources naturelles est un moyen de renforcer cette connaissance et la prise de conscience.

## 2.3 Le paysage et l'espace rural

Le paysage est d'abord l'expression visuelle de l'agencement spatial des ressources physiques du territoire. Mais c'est aussi un élément fort de l'identité territoriale. Les quatre éléments d'analyse que nous proposons de suivre ici introduisent des niveaux de lecture des paysages et de l'espace d'un territoire rural de plus en plus approfondis:

- > l'analyse du **paysage dans son expression visuelle** (analyse de l'existant) offre une première lecture de la relation entre l'homme et son environnement au cours de l'histoire;
- > l'analyse de **l'agencement spatial des ressources du territoire** permet ensuite de comprendre les différentes fonctions de l'espace rural concerné (niveau des pratiques d'utilisation);
- > l'analyse des **règles d'agencement des paysages et de l'espace** – qu'elles soient formelles ou implicites – fournit, quant à elle, une lecture encore plus précise de la relation entre activités humaines et environnement;
- > enfin, l'analyse de **l'attachement des habitants au paysage**, en tant que valeur collective et identitaire de leur territoire, est le niveau de lecture le plus abouti.

### a) L'existant: le paysage dans son expression visuelle

Le paysage est la manifestation au présent de toute l'histoire des écosystèmes naturels et de l'interaction entre ces écosystèmes et la société. Il est la superposition des différentes formes d'utilisation qui se sont succédées dans le temps et porte l'empreinte des savoir-faire et de l'investissement de centaines de générations et la trace des flux économiques locaux. On retrouve ces traits dans l'espace agricole et/ou naturel mais aussi dans l'espace bâti: les villages, les sites de transformation, de commercialisation et de consommation des produits et les services, etc.

La lecture d'un paysage est donc un élément précieux d'information et de compréhension dans un diagnostic de territoire. Elle permet de saisir comment les hommes ont su au long des siècles valoriser les ressources naturelles et se fixer des règles dans la gestion de leur territoire.

La lecture d'un paysage peut se faire par observation directe ou par photographies (terrestres prises en des points stratégiques et/ou aériennes), en les complétant par des cartes, en les comparant avec des photographies plus anciennes, etc. Il est par ailleurs intéressant de réaliser des profils sur certains axes mettant en évidence la succession des différentes strates, formes d'utilisation de l'espace, systèmes de production, etc.

### b) Les pratiques d'utilisation: répondre aux grandes fonctions de l'espace rural

Le paysage n'est pas seulement la trace visuelle de l'histoire du territoire. C'est aussi l'expression vivante de l'espace rural au présent. Or l'espace rural fait l'objet d'attentes qui dépassent celles des habitants du territoire eux-mêmes, mais concernent l'ensemble de la société. Les paysages ruraux ont ainsi un caractère de bien collectif qui va bien au-delà des limites du territoire.

On attend en effet de l'espace rural qu'il réponde à plusieurs fonctions, se traduisant par un certain nombre d'enjeux en termes de paysages et d'aménagement de l'espace.

## DIFFÉRENTES FONCTIONS POSSIBLES POUR L'ESPACE RURAL

Fonctions	Exemples d'enjeux en termes de paysages et d'aménagement de l'espace
<p><b>1- Fonction économique:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Assurer une production agricole de qualité et respectueuse de l'environnement;</li> <li>&gt; Mettre en valeur les ressources locales en assurant leur régénération: bois, énergie, etc.;</li> <li>&gt; Assurer l'approvisionnement des marchés locaux;</li> <li>&gt; Attirer de nouveaux investissements et des actifs.</li> </ul>	<p>Assurer une syntonie entre la production agricole et le milieu naturel (relief, nature des sols, ressources en eau, etc.)</p> <p>Assurer des voies d'accès aux marchés: valoriser les voies d'accès existantes et/ou en créer de nouvelles</p> <p>Créer/adapter les autres infrastructures nécessaires aux activités économiques</p>
<p><b>2- Fonction écologique:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Préserver la biodiversité;</li> <li>&gt; Préserver et valoriser les spécificités naturelles et paysagères;</li> <li>&gt; Absorber le dioxyde de carbone et autres substances polluantes.</li> </ul>	<p>Assurer un aménagement de l'espace qui maximise la biodiversité: maintien de la diversité des biotopes (haies, cours d'eau, etc.), paysages "mosaïque", organisation de couloirs biologiques, etc.</p>
<p><b>3- Fonction résidentielle:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Loger ceux qui veulent rester;</li> <li>&gt; Intégrer de nouvelles populations d'origine urbaine;</li> <li>&gt; Assurer la qualité de la vie des habitants</li> </ul>	<p>Assurer le confort tout en préservant les traits typiques de l'architecture locale, tout en assurant le confort.</p> <p>Assurer la proximité des services</p>
<p><b>4- Fonction de cohésion:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Assurer l'insertion sociale et lutter contre l'exclusion;</li> <li>&gt; Accueillir des populations âgées;</li> <li>&gt; Faire de l'espace rural un lieu de convivialité et de citoyenneté.</li> </ul>	<p>Prévoir une organisation de l'espace qui favorise les rencontres sociales et l'intégration des populations: places de villages, lieux de loisirs communs, etc.</p>
<p><b>5- Fonction culturelle et éducative:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Promouvoir les valeurs du patrimoine et de l'histoire locale;</li> <li>&gt; Faire de l'espace rural un lieu d'éducation et de découverte.</li> </ul>	<p>Préserver et valoriser les traits visuels qui participent à l'identité du territoire: architecture, patrimoine bâti, parcellaire, etc.</p> <p>Faire du paysage un lieu de découverte et d'éducation: lieux d'interprétation, etc.</p>
<p><b>6- Fonction récréative:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Répondre à divers besoins de la société urbaine: lieux de détente, de loisirs, activités sportives et de remise en forme, etc.;</li> <li>&gt; Articuler les besoins des populations locales et des visiteurs.</li> </ul>	<p>Assurer l'esthétique du paysage.</p> <p>Construire des lieux de fréquentation et des espaces de loisir mettant en exergue les valeurs du patrimoine.</p>

L'analyse du paysage est un élément clé pour apprécier la capacité du territoire à répondre à ces différentes fonctions, notamment comment sont articulées les fonctions économiques, écologiques et celles qui ont à voir avec la qualité de la vie (esthétique, confort, vie sociale, éducation et loisirs, etc.).

Bien souvent, certaines de ces fonctions sont assurées au détriment d'autres ou entrent en conflit avec elles (cas de certaines pratiques agricoles intensives, par exemple, qui ne tiennent pas compte de l'environnement, de l'esthétique et/ou de la qualité de la vie). Par ailleurs, les espaces consacrés à l'agriculture intensive ne desservent plus les centres de consommation proches et les terres marginales ne semblent plus servir à personne. Cette polarisation des espaces – sur-exploitation d'une part, abandon de l'autre – se traduit par une disparition des anciennes fonctionnalités du paysage. Celui-ci s'appauvrit, avec la remise en cause de ses liens fonctionnels avec les populations les plus proches. C'est là une source de préoccupation sociale, qui va de pair avec la sensibilisation grandissante aux dommages faits à l'environnement et à l'intégrité des écosystèmes.

En opposition à ces tendances, de multiples formes de complémentarité et synergies peuvent être trouvées. Toute la question sera donc de parvenir à un équilibre dans la composition du paysage qui puisse permettre de répondre aux différentes fonctions de l'espace rural et de les renforcer mutuellement sans porter préjudice à l'une ou l'autre d'entre elles.

Dans le cadre de cette approche, les activités agricoles d'élevage et forestières ont un rôle essentiel à jouer. Comment permettre à l'agriculture de sortir des limites de sa fonction productive traditionnelle pour devenir aussi une composante d'autres fonctions? Cette question rejoint celle de la multifonctionnalité de l'agriculture, devenue aujourd'hui un enjeu clé au niveau européen.

### **c) Les règles dans l'utilisation des espaces ruraux**

L'analyse fonctionnelle des espaces ruraux est porteuse d'une approche nouvelle de l'aménagement du territoire. À l'approche qui consistait à fixer des règles de manière purement administrative (plans d'occupation des sols, plans de développement communaux, etc.), s'ajoute aujourd'hui une approche plus complexe où les ressources naturelles, l'esthétique, la qualité de la vie et la cohésion sociale prennent chaque fois plus d'importance.

Dans ces conditions, l'aménagement du territoire passe par une approche plus partenariale qui suppose la confrontation entre compétences différentes et un engagement des acteurs locaux dans la mise en œuvre de règles accordées en commun. Il ne s'agit plus seulement de suivre des règles préétablies, mais de promouvoir des stratégies de concertation afin d'assurer la diversification et la complémentarité des modes d'utilisation des espaces et d'éviter leur polarisation.

La concertation peut alors conduire à la définition de lignes d'orientation communes en termes de paysage et d'occupation de l'espace, faisant l'objet de contrats. En France, par exemple, les "Contrats territoriaux d'exploitation" conditionnent une partie des aides aux agriculteurs à certains engagements de leur part en termes de normes environnementales.

Il convient donc de poser la question de l'évolution des règles d'utilisation de l'espace au niveau d'un territoire rural. Se trouve-t-on dans une situation où seul le droit prévaut, chacun étant libre de réaliser ce qui lui convient le mieux dans les limites de plans d'occupation des sols définis de manière administrative? Ou existe-t-il d'autres formes d'accord dans la préservation des paysages? Des processus de concertation pouvant déboucher sur de tels accords sont-ils en cours ou sont-ils susceptibles d'émerger?

### **d) Les valeurs: l'attachement des acteurs locaux aux paysages et le paysage comme porteur d'image et d'identité**

Comment motiver la concertation et la réflexion collective autour de l'utilisation des espaces ruraux et des paysages? L'attachement des acteurs locaux aux paysages comme expression d'une identité commune est sans aucun doute un élément clé dans ce sens. Le paysage intéresse en effet tout le monde, car il est le cadre de vie auquel on s'identifie.

Cet attachement est le plus souvent sous-jacent, non directement exprimé, mais il se manifeste dans des situations où le paysage est menacé. Par exemple un événement qui en fait apparaître la fragilité peut suffire à provoquer une réaction immédiate.

### **EXEMPLE**

*La grande tempête de 1989 en France a fait prendre conscience à la population du pays de Lanvallon (Bretagne, France) qu'il fallait enrayer la dégradation du territoire provoquée par la surexploitation des terres. Lors d'une concertation large entre propriétaires et autorités, un schéma de gestion de l'espace a été élaboré qui a permis de réconcilier agriculture et environnement à l'échelle du territoire.*

Plus souvent, ce sont des transformations progressives évidentes qui finissent par susciter une volonté collective de reconstitution du paysage originel.

### **EXEMPLE**

*La disparition à Majorque des murs de pierres et des terrasses cultivables, sous l'effet de l'émigration, a poussé le Consell Insular de Mallorca (Sierra de Tramuntana, Baléares, Espagne) à créer une école-atelier destinée à former des jeunes aux techniques traditionnelles de construction. En 1991, le groupe LEADER a lancé un programme d'aide à la restauration des terrasses et de création d'une randonnée touristique ("route de la pierre"). La Sierra de Tramuntana est ainsi devenue un lieu de compétence, internationalement reconnu, en matière de construction en pierres sèches. Sans compter que la réhabilitation du patrimoine paysager a fourni un emploi à beaucoup de jeunes de la région.*

On peut aussi valoriser le paysage en l'intégrant dans d'autres éléments de l'identité territoriale: la culture par exemple.

### **EXEMPLE**

*Dans le Parc naturel du Haut-Jura (Franche-Comté, France), un festival s'est créé, baptisé "Bis Repetita", sur la base d'un inventaire du "paysage sonore" réalisé par un musicien percussionniste et un technicien du Parc. Un parcours touristique et plusieurs produits multimédias ont ensuite été créés pour toucher un public plus large.*

C'est dans ces différentes occasions que l'on peut apprécier l'attachement des acteurs au paysage, sa place dans l'identité territoriale et s'appuyer sur cet attachement pour construire une stratégie.

Le paysage peut ainsi servir d'"écran de projection" pour fédérer les acteurs locaux. Trouver dans le paysage un thème fédérateur peut permettre de passer d'une problématique de court terme à une perspective de long terme, le paysage aidant à "matérialiser" les intérêts en jeu.

## **2.4 Les relations extérieures et les marchés**

Après les ressources humaines, les ressources physiques et leur agencement dans l'espace, une quatrième composante de la relation acteurs-environnement est constituée par les relations extérieures et les marchés. L'environnement d'un territoire ne concerne en effet pas seulement ses habitants mais la société en général. Celle-ci en exprime certaines attentes en termes de marchés et d'exigences formelles qui constituent des leviers essentiels sur lesquels les acteurs peuvent prendre appui pour développer leur territoire.

### **a) L'existant: repérer les nouvelles exigences et leur évolution**

Au niveau des marchés, les exigences des consommateurs se traduisent notamment par une demande pour des produits de qualité, de labels s'appuyant sur des cahiers des charges liés à l'environnement, tels que l'agriculture biologique, les produits des zones protégées, les nouvelles exigences en matière d'élevage (alimentation naturelle, bien-être des animaux, etc.) et les produits naturels en général. Entrent aussi dans cette catégorie les exigences environnementales des touristes par rapport aux services qui leur sont offerts.

À côté des marchés, on trouve des formes d'exigence plus explicites, comme par exemple les législations et recommandations des administrations régionales, nationales ou européennes en termes de protection de l'environnement, l'Agenda 21, les programmes internationaux et nationaux de lutte contre la désertification, etc. Au-delà de ces exigences formelles, il y a les actions des organisations de la société civile en faveur de l'environnement (mouvements d'opinion, organisations non gouvernementales de défense de l'environnement, etc.) qui pèsent de tout leur poids pour influencer sur les décisions et recommandations des pouvoirs publics et mènent souvent une action pratique sur le terrain.

Ainsi, de nombreux territoires ruraux font l'objet d'interventions d'organisations écologiques nationales ou internationales qui agissent le plus souvent en partenariat avec des organisations locales, apportant ainsi dans le territoire des connaissances, des savoir-faire et des appuis de diverse nature (institutionnels, financiers, méthodologiques, etc.) pour l'environnement.

Faire un tour d'horizon de ces divers types d'exigences et/ou interventions extérieures et de leur évolution permet de cerner les opportunités qui se présentent pour développer la compétitivité environnementale du territoire. Par exemple, la demande croissante de produits biologiques ou naturels est une opportunité pour développer des normes environnementales dans les systèmes de production agricole du territoire<sup>4</sup>.

### **b) Les pratiques d'utilisation**

Comment ces nouvelles exigences sont-elles mises en valeur au niveau du territoire? Cela concerne-t-il simplement quelques acteurs individuels ou existe-t-il déjà des démarches collectives qui peuvent servir de base à des normes communes au niveau local? Quelles sont les chances que de telles approches puissent émerger?

Par exemple, pour ce qui concerne les marchés, cela peut se traduire par la création de labels de territoire. Or, souvent les labels mettent en valeur les qualités intrinsèques du produit en ignorant les conditions de production, alors que, pour toutes les productions des zones rurales, qu'elles soient alimentaires ou touristiques, la référence à l'environnement peut devenir un élément clé de compétitivité.

Nombreuses sont les actions des groupes LEADER qui ont mis en évidence l'importance d'un lien manifeste entre la qualité du produit et le paysage, notamment pour la viande. En acceptant des normes moins intensives d'exploitation, des éleveurs ont promu des labels en les associant à des paysages harmonieux ou à des territoires où se pratiquent aussi l'accueil touristique, l'épuration des eaux, le respect du bien-être des animaux...

#### **EXEMPLE**

*A Umhausen (zone LEADER Ötztal, Tyrol, Autriche), un entrepreneur a investi dans une installation de lavage de laine à moyenne échelle pour répondre aux besoins de développement d'une ligne de produits textiles ne produisant pas de gaspillage dans la chaîne de transformation. L'installation, qui exploite l'eau d'une rivière à dureté zéro et autorise un lavage complet de la laine avec seulement du savon, ne produit aucune eau d'égout. En reconstruisant une chaîne de valeur ajoutée à partir de la laine de moutons alpins, produit longtemps dévalorisé, l'entrepreneur et le GAL souhaitent diversifier les activités de la vallée, qui vit surtout du tourisme de montagne, au fort impact sur le paysage.*

#### **EXEMPLE**

*Un jeune entrepreneur du Gaeltacht Cork (Irlande) a inventé un engrais organique en recyclant les déchets d'une entreprise de champignons proche de chez lui. Avec le soutien du groupe LEADER, il a créé une entreprise pour commercialiser son produit, baptisé "Earthcare Organic Compost".*

### **c) Les règles**

La valorisation des demandes extérieures, qu'elles s'expriment à travers des marchés ou en termes de recommandations, passe par la réalisation d'études préliminaires, la négociation d'accords et la définition de règles, que ce soit au niveau d'une exploitation/entreprise individuelle ou à un niveau plus collectif. L'enjeu est souvent de réduire la pression sur l'environnement.

Ainsi, les entreprises, mais aussi les autorités locales, peuvent réduire considérablement leur consommation de ressources physiques et énergétiques par l'introduction de certaines normes de production reconnues à un niveau plus global, comme l'Agenda 21.

Par exemple, faire un "éco-audit" au niveau d'une entreprise permet de réduire la consommation d'eau, d'énergie et de matières premières, ce qui non seulement se traduit par des gains financiers mais donne aussi une image positive de l'entreprise.

L'"éco-bilan" est une démarche plus collective, dépassant l'échelle de l'entreprise individuelle. Il permet d'évaluer la consommation en ressources naturelles et l'impact sur l'environnement d'une production ou d'une gamme de productions. C'est essentiellement un instrument d'orientation permettant de faire un choix entre diverses solutions.

### **d) Les valeurs universellement reconnues**

L'émergence chaque fois plus affirmée de valeurs universellement reconnues, telles que le développement durable, la qualité des paysages, la préservation du patrimoine, etc., est un atout considérable pour la compétitivité environnementale des territoires ruraux. Et il est de plus en plus difficile aujourd'hui pour un territoire rural de rester à l'écart de ces questions.

[4] La Commission européenne travaille à la définition d'indicateurs agri-environnementaux pertinents et a publié plusieurs rapports et autres documents relatifs à l'intégration des préoccupations environnementales en agriculture. Voir le site Internet [http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/index_fr.htm)

Comment ces valeurs universelles sont-elles reconnues et partagées au niveau du territoire? Il est clair que l'adhésion des producteurs et autres entrepreneurs à des processus de négociation sur les normes de production pourra difficilement se faire sans le partage d'un certain nombre de convictions concernant le respect de l'environnement et la préservation du patrimoine, surtout si l'intérêt économique n'est pas évident au départ.

## 2.5 Conclusion

À ce stade, on peut chercher à faire la synthèse des divers éléments recueillis, en considérant les quatre niveaux d'analyse appliqués à chacune des composantes du territoire.

On dispose ainsi d'une analyse de la relation acteurs-environnement sous des angles divers, qui se complètent et s'articulent. De multiples synergies peuvent alors apparaître, permettant d'obtenir une vue d'ensemble et de jeter les bases d'une stratégie d'amélioration de la compétitivité environnementale.

		<u>NIVEAUX</u>			
		<b>1- Analyse de l'existant</b>	<b>2- Pratiques d'utilisation</b>	<b>3- Règles</b>	<b>4- Valeurs</b>
<b>COMPOSANTES</b>	<b>Ressources humaines</b>	Analyse en termes de charges humaines	Relations d'exploitation	Relations de propriété	Relations d'identité
	<b>Ressources physiques</b>	Analyse en termes de potentiel d'exploitation	Systèmes d'exploitation	Règles d'usage	Conscience de la nécessité du renouvellement
	<b>Paysage/ espace rural</b>	Analyse visuelle des paysages	Fonctions de l'espace rural	Aménagement du territoire	Attachement au paysage
	<b>Relations extérieures et marchés</b>	Analyse des nouvelles exigences	Marchés touchés et interventions extérieures	Éco-audits, éco-bilans, etc.	Adhésion à des valeurs universelles





## **Partie 3**

# **Réfléchir à une stratégie d'amélioration de la compétitivité environnementale**



# Réfléchir à une stratégie d'amélioration de la compétitivité environnementale

Ce chapitre traite de l'élaboration d'une stratégie d'amélioration de la compétitivité environnementale en fonction de la situation et des enjeux du territoire rural concerné. En raison de la diversité des situations possibles, nous traiterons d'abord de questions générales avant de donner quelques exemples concrets.

## 3.1 Des approches classiques à l'approche territoire-projet

En matière d'environnement, les approches stratégiques qui ont dominé dans le passé se caractérisent généralement comme suit:

- > elles correspondent pour l'essentiel à des **interventions sectorielles, centrées sur l'environnement** et non intégrées à d'autres formes d'intervention;
- > elles sont conçues et mises en œuvre principalement **par les pouvoirs publics**, sans partenariat réel avec les structures privées ou associatives;
- > ce sont le plus souvent des **stratégies défensives et restrictives**, qui parfois ne suffisent pas à dépasser le clivage protection de l'environnement/développement;
- > il s'agit parfois de **stratégies de compensation**, faites pour contrebalancer ou limiter les dégâts causés par les entreprises, ou encore pallier les insuffisances, par des actions de sensibilisation et d'éducation des producteurs et consommateurs.

### a) Interventions sectorielles, centrées sur l'environnement

Dans les approches stratégiques classiques, les ressources naturelles et l'environnement sont traités comme un objet en soi, sorti de son contexte, qu'il s'agit de protéger des agressions extérieures et des exploitations abusives.

La raison en est que la protection de l'environnement est à la charge de services spécialisés au sein de l'État (ministères de l'Environnement, service des eaux et forêts...), dont l'approche est de fait sectorielle. Dans

le passé, ces services ont le plus souvent ignoré la relation des habitants à leur environnement ou la traitent comme un élément à part, voire comme une menace potentielle, mais jamais comme un atout et encore moins comme l'élément clé d'une approche intégrée en faveur de l'environnement.

On observe cependant aujourd'hui une certaine évolution dans les interventions des services spécialisés, notamment la recherche de relations plus étroites avec les acteurs locaux. En France, par exemple, l'Organisation nationale des forêts (ONF) conduit diverses expériences locales, telle l'implantation, près de La Mure dans l'Isère (Rhône-Alpes), d'un arboretum réalisé en partenariat avec les écoles locales et conçu comme espace pédagogique et de découverte écologique pour les enfants et les handicapés.

### b) Stratégies étatiques défensives

#### *Légiférer et réglementer*

Il existe une multitude de législations et règlements restrictifs visant la protection de l'environnement et de la santé humaine, qui, de plus en plus souvent, sont harmonisés à l'échelle européenne afin d'offrir un cadre cohérent de défense de la qualité de la vie et d'éviter les effets désastreux d'un éventuel "éco-dumping".

Il existe par exemple des règlements sur le taux de nitrate dans l'eau des nappes phréatiques, une interdiction des hormones dans l'alimentation des animaux, des seuils de distance à respecter pour le transport des animaux aux abattoirs et des procédures d'autorisation des pesticides et des organismes génétiquement modifiés. Ces mesures de contrôle peuvent être utilisées comme argument promotionnel à l'adresse des consommateurs à la recherche de produits sains.

### **EXEMPLE**

*Le jour où la coopérative Nuovo Cilento, installée dans le Parc national du Cilento (Campanie, Italie), a décidé d'utiliser l'interdiction des pesticides pour produire de l'huile d'olive biologique issue de la variété locale d'olivier, le WWF Italie l'a aidée à commercialiser cette huile à travers une organisation affiliée utilisant le panda comme logo. D'où une forte croissance de la production: de deux tonnes produites par cinq agriculteurs en 1995, on est passé à treize tonnes produites par quinze agriculteurs.*

### **Créer des parcs naturels**

Beaucoup de GAL interviennent à l'intérieur ou à côté d'un **parc national** et la plupart des zones LEADER comptent des **paysages protégés** et des **parcs naturels régionaux**. Ces derniers, ainsi que les "réserves de biosphère" de l'UNESCO, ont été mis en place pour préserver et développer le patrimoine des espaces façonnés par l'activité humaine. Ces zones protégées se voient imposer un certain nombre de restrictions d'exploitation destinées à prévenir la disparition des éléments paysagers, des monuments historiques et des spécificités architecturales. Véritable "label environnemental mondial", le classement en réserve de biosphère" peut être une opportunité lorsque l'on cherche à regagner une compétitivité territoriale perdue.

### **EXEMPLE**

*Lorsqu'il fut décidé de créer une "réserve de biosphère" dans la région montagneuse isolée de la Rhön, à la frontière des trois Länder allemands de Bavière, Thuringe et Hesse, la plupart des gens n'avaient aucune idée de ce que serait l'avenir de cette "réserve", ou se montraient simplement sceptiques. Il a fallu des années de réunions, rencontres, campagnes de sensibilisation et cours de formation pour intéresser les agriculteurs locaux au marché local. Aujourd'hui, certains hôtels de la zone proposent des produits achetés pour plus de 50% à des fournisseurs locaux, et utilisent le principe du "petit déjeuner de proximité" comme argument promotionnel. De plus, la réserve de biosphère a permis à des agriculteurs situés entre 700 et 1000 mètres d'altitude, et condamnés sans cela à disparaître, de survivre à l'aide du revenu environnemental et en élevant des moutons de race locale destinés à la boucherie de qualité.*

## **c) Stratégies étatiques de compensation**

### **Réparer les dégâts**

La première génération de mesures de protection de l'environnement s'est souvent traduite par le déplacement des industries polluantes et l'installation de décharges dans les zones rurales, en général à proximité des villes. Certaines d'entre elles ont essayé d'en tirer avantage en s'offrant comme réceptacles à déchets, mais les coûts écologiques et en terme d'image ont souvent dépassé les gains financiers.

Un autre exemple est le tourisme de masse, qui par la sur-fréquentation de certains terrains (pour le ski de piste, par exemple) a fait de tels dégâts que les municipalités ont limité l'accès ou obligé les visiteurs à emprunter les transports collectifs. Les associations touristiques essaient de mieux répartir la fréquentation en diversifiant l'offre autour d'autres pôles d'attraction.

### **EXEMPLE**

*Le Parc national des Hohe Tauern (Autriche), qui chevauche les Länder de Salzbourg, du Tyrol et de Carinthie, se trouve à proximité de la route panoramique menant au Grossglockner, point culminant des Alpes autrichiennes (3 797 m), et qui attire plus d'un million de visiteurs pendant la saison d'été. Le Parc entretient également un terrain de ski sur le glacier du Kitzsteinhorn. Conscients que ni une politique stricte de protection ni le tourisme de masse ne sont des solutions pour une bonne gestion de l'environnement, l'administration du Parc et les trois groupes LEADER qui opèrent dans la région ont cherché à développer un tourisme de qualité dans les zones les moins fréquentées, tout en mettant l'accent sur l'écologie comme principale garantie de qualité. À partir de l'élément identitaire fédérateur que constitue le Parc national, le groupe LEADER National-parkregion Hohe Tauern a créé un label de produits biologiques régionaux (viande et produits laitiers surtout), également accordé aux restaurants gastronomiques et aux artisans.*

## **Sensibiliser les producteurs et les consommateurs**

Les autorités régionales et nationales et les organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement se sont assez tôt rendu compte qu'une politique fondée sur le principe "commander et contrôler" n'a pas d'avenir: sans motivation intrinsèque, la population ne prend jamais la responsabilité de protéger un espace dont elle se sent exclue; au contraire, elle essaie d'enfreindre les règlements. Des actions de sensibilisation ont alors été entreprises, souvent accompagnées d'un travail d'éducation visant à faire assumer de nouvelles tâches et apprendre de nouveaux métiers liés à la protection de l'espace aux acteurs locaux.

### **d) L'approche "territoire-projet"**

Les approches en faveur de l'environnement évoluent aujourd'hui à tous les niveaux, accordant une place de plus en plus importante à la participation des populations et à la recherche de nouvelles formes de partenariat. Ainsi émerge peu à peu ce que l'on pourrait appeler une approche "territoire-projet" que l'on peut caractériser comme suit:

- > elle refuse les interventions isolées et inscrit son action en faveur de l'environnement dans une stratégie territoriale d'ensemble;
- > elle s'appuie pour cela sur un partenariat rassemblant secteurs public et privé;
- > elle accorde aux ressources naturelles une valeur économique mais aussi culturelle, sociale, humaine, préférant le concept de "bien commun" à celui de "réserve protégée";
- > elle parvient ainsi à concilier exploitation et préservation des ressources;
- > elle s'inscrit dans un projet d'ensemble cohérent assurant à long terme la préservation de l'environnement et nécessitant moins de stratégies de compensation;
- > elle s'appuie sur un travail de consolidation des liens identitaires de la population avec son environnement.

**L'approche territoire-projet se distingue fondamentalement des approches classiques en ceci qu'elle traite la question environnementale par le biais de la relation acteurs-environnement** et non comme un objet en soi. La consolidation et l'enrichissement de cette relation profite aussi à l'environnement, conçu non simplement comme réserve de ressources naturelles mais comme bien commun, capital économique, social, humain, culturel et esthétique.

## **3.2 Quelques orientations méthodologiques**

Comment élaborer une stratégie d'amélioration de la compétitivité environnementale sur la base d'une approche territoire-projet? En toute logique, on retrouve les mêmes étapes que pour l'élaboration d'une stratégie territoriale:

- > définir des objectifs en fonction desquels dégager une **orientation générale**;
- > se fixer **des priorités** en fonction de ce qu'il est ou non possible de faire à court, moyen et long terme
  - à partir de là, trouver la meilleure porte d'entrée (point de départ);
  - rechercher les méthodes les mieux adaptées à la mise en œuvre à moyen terme;
- > puis celles qui permettront **la meilleure consolidation** à long terme;
- > sans oublier les méthodes et outils de **sui-évalua-tion**, essentiels pour éviter les décalages entre discours et réalité.

### **3.2.1 Choisir une orientation générale**

**Élaborer et mettre en œuvre un projet global qui fasse de l'environnement et des liens qu'entretiennent avec lui les acteurs locaux un élément clé de la spécificité du territoire**

L'isolement, la dispersion démographique et la difficulté à viabiliser les services locaux des territoires ruraux font que, le plus souvent, ceux-ci ne peuvent gagner en compétitivité qu'en jouant sur leur spécificité. C'est là un principe de base que les groupes LEADER<sup>5</sup> ont pleinement mis en pratique.

L'environnement et les liens qu'entretiennent avec lui les acteurs locaux sont souvent un élément clé de cette spécificité, bien qu'insuffisamment mis en valeur. L'environnement est couramment associé aux témoignages du passé (monuments, sites historiques...) ou du milieu naturel (parcs naturels, d'interprétation...), voire à une certaine qualité de la vie (calme, air pur, beauté des paysages...), mais rarement envisagé comme un tout qui contribue de manière déterminante à conférer une spécificité au territoire rural.

[5] Voir fascicule 1.

### **EXEMPLE**

Les responsables du Parc naturel régional du Haut-Jura (Franche-Comté, France) ont adopté une stratégie d'intégration des acteurs concernés pour chacune des cinq fonctions attribuées à cet espace naturel:

- > **Terre de nature:** le Parc développe une connaissance fine des espaces et de leur évolution pour alerter les communes sur le risque de dégradation;
- > **Terre rurale:** en concertation avec les organisations professionnelles et les collectivités, le Parc aide à l'installation de jeunes agriculteurs. Il sollicite l'expérimentation de "droits à produire patrimoniaux", soutient la production fromagère de haute qualité et appuie les initiatives de diversification (notamment par l'attribution de la marque du Parc);
- > **Terre de savoir-faire:** le Parc s'attache à dresser l'inventaire des savoir-faire traditionnels, à faciliter leur modernisation, à assurer leur promotion. Outre sa dimension économique, cette action a également un but culturel: elle aide à comprendre l'histoire du patrimoine local. Par ailleurs, elle incite les entreprises à intégrer, comme facteurs de développement, les exigences de qualité environnementale, paysagère et humaine;
- > **Terre d'accueil:** le Parc contribue à la mise en synergie des structures de tourisme pour construire une image cohérente de l'ensemble de l'offre sur le Haut-Jura. Par ailleurs, il impulse une réflexion concertée entre les stations afin d'élaborer un schéma global de restructuration des domaines skiables qui spécifie les aménagements à réaliser dans les dix ans;
- > **Terre de cohérence:** le Parc se donne une véritable politique de communication. Il organise des manifestations culturelles ou festives, il développe une mission éducative auprès des différents publics et cherche à organiser les forces vives à échelle du territoire. Le Parc s'attache aussi à développer, en amont, une concertation étroite et suivie avec l'État et les Régions, afin d'assurer une mise en œuvre efficace des politiques publiques de développement rural, d'initiative européenne ou nationale. Il est le partenaire privilégié de ces instances pour expérimenter des politiques innovantes.<sup>6</sup>

Cet exemple donne une idée du potentiel trop souvent ignoré de l'environnement, et montre combien il est important de mener au départ une réflexion de fond sur l'environnement pris **dans sa globalité**, afin de définir des objectifs à **long terme**. Réflexion qui doit pouvoir sortir des sentiers battus, imaginer des solutions nouvelles et s'inscrire dans une stratégie territoriale d'ensemble dans laquelle les acteurs locaux soient le plus possible impliqués.

### **EXEMPLE**

La vallée enclavée de Lesachtal, en Carinthie (Autriche), à laquelle on n'accède que par une route assez étroite, a souffert d'une forte émigration des jeunes. Ici, les paysans pratiquent l'agriculture-élevage et l'exploitation forestière sur de fortes pentes, le tourisme d'été est étroitement lié à l'activité agricole et les remonte-pente sont inexistantes. La vie associative et la culture locale y sont par ailleurs très riches. Dans les années 80, une prise de conscience collective a permis de lancer un programme de développement du bâti selon une orientation considérée ailleurs comme "arriérée": les habitants ont explicitement renoncé à construire des remonte-pente pour les sports d'hiver et restreint les travaux d'amélioration de la route d'accès au minimum. Le nombre des lits touristiques a été limité, en rapport avec le nombre d'habitants. Aujourd'hui la Lesachtal est un modèle de développement local durable. Le tourisme, qui dans le reste de l'Autriche a décliné pendant les années 90, s'y est maintenu à un haut niveau. De nombreuses initiatives de mise en valeur des produits locaux (brebis, produits artisanaux, bois) ont été prises et de nouvelles entreprises se sont installées, renversant ainsi une tendance longtemps négative.

Un projet global en faveur de l'environnement doit avant tout naître de la volonté des acteurs locaux, les projets individuels devant être réorientés pour adapter l'espace à une nouvelle fonction. L'exercice peut apparaître économiquement moins rentable à court terme, mais, à plus long terme, il apporte des bénéfices à tous les niveaux (économique, social, culturel...).

### **3.2.2 Définir des priorités en fonction de ce qu'il est possible de faire à court, moyen et long terme**

Concevoir et mettre en œuvre un projet de compétitivité environnementale s'intégrant dans une stratégie territoriale d'ensemble, c'est s'engager parallèlement dans plusieurs processus.

- > D'un côté, la mobilisation des acteurs locaux vise une **prise de conscience**, ce qui suppose aussi d'approfondir la **connaissance** de l'environnement.
- > Au moment de la mise en œuvre, des **négociations** s'engagent à tous les niveaux: concertation avec les propriétaires, recherche d'engagements mutuels ou de passations de droits, création de nouvelles formes d'organisation collective...

[6] Extrait du Journal du Parc n° 21, juin 1999.

> La **pénétration des marchés** est indispensable pour assurer la viabilité du processus, car en général les propriétaires, exploitants et entrepreneurs n'acceptent le changement que s'ils sont assurés d'une viabilité au moins à moyen terme. Les **engagements** qui peuvent être pris dans le cadre de politiques globales ou d'accords internationaux et qui se traduisent par des appuis préférentiels (Agenda 21, mesures agri-environnementales d'appui de la Politique agricole commune...) relèvent aussi de l'accès aux marchés.

> Reste enfin tout le travail de **transformation physique** du territoire, concrétisation visible du projet global: aménagements, nouvelles plantations, nouveaux systèmes de production, etc.

Ces quatre processus sont interactifs: ils ne se succèdent pas mais se mènent parallèlement, en se renforçant mutuellement. Le tableau suivant propose, pour chacun de ces processus, une répartition possible des actions sur le court, moyen et long terme.

**RÉPARTITION POSSIBLE DES ACTIONS POUR CHACUN DES PROCESSUS  
À METTRE EN ŒUVRE POUR AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ ENVIRONNEMENTALE**

<b>Quatre processus interactifs</b>	<b>Connaissance et prise de conscience</b>	<b>Négociations et démarches collectives</b>	<b>Pénétration des marchés et recherche d'engagements extérieurs</b>	<b>Transformation physique de l'environnement</b>
<b>Court terme</b>	Travail collectif sur la perception Établissement d'un premier projet d'ensemble	Mobilisation et sensibilisation des propriétaires Réactivation de formes d'organisation anciennes	Insertion sur le marché local Exploitation des énergies renouvelables Mise en valeur des mesures environnementales liées à la PAC	Actions pilotes et démonstratives
<b>Moyen terme</b>	Travail de recherche sur la connaissance du milieu	Signature d'accords avec propriétaires et administrations Création de nouvelles formes d'organisation	Insertion dans des marchés de qualité déjà existants Création d'un label territorial expérimental Prise d'engagements dans le cadre d'accords internationaux (Agenda 21...)	Transformations progressives
<b>Long terme</b>	Sensibilisation des enfants	Accords globaux tels que Chartes de territoire	Consolidation du label territorial	Transformation effective globale



### **3.2.3 Choisir un point de départ**

#### **Lancer les actions qui ont un effet visible à court terme tout en préparant les actions à plus long terme**

L'importance et le temps requis par chacun des quatre processus cités plus haut dépendent évidemment du contexte, autrement dit du stock territorial de départ. Dans un territoire dont les propriétaires, absents, se désintéressent, le processus de négociation sera certainement plus long. De même, dans un territoire qui dispose de terres agricoles assurant de hauts rendements en agriculture intensive, il sera plus difficile de mobiliser les agriculteurs sur des changements en faveur de systèmes de production plus respectueux de l'environnement.

Voici quelques portes d'entrée possibles pour chacun des quatre processus.

#### **a) Connaissance et prise de conscience**

Explorer avec la population sa perception de l'environnement et l'imaginaire qu'il a suscité peut permettre de se réappropriier le patrimoine, de prendre conscience des diverses fonctions du territoire, qui sont parfois conflictuelles. À l'occasion il peut s'avérer utile d'inviter des visiteurs, des groupes scolaires, etc. à apporter leurs points de vue.

#### **EXEMPLE**

*La population de seize communes du Toulois (Lorraine, France) a été invitée par le Parc naturel régional de Lorraine à participer à une évaluation collective des paysages, menée à l'aide d'un atlas du paysage recensant les richesses écologiques. 3% de la population a répondu à l'appel, et une série de propositions ont été faites concernant la traversée des villages, la restauration et l'entretien de bâtiments publics et l'aménagement d'espaces de rencontre pour les jeunes. Les écoles ont apporté leur contribution en organisant des "classes paysage" et des expositions de travaux d'élèves sur le sujet.*

#### **b) Négociation**

Il peut être intéressant d'engager une action sur un élément fort de l'identité locale pour mobiliser plus facilement les propriétaires ou autres acteurs concernés et pour repérer les porteurs de projets susceptibles de faciliter les négociations et de faire prendre une autre envergure au processus engagé.

#### **EXEMPLE**

*Dans le Vale do Minho (Portugal), le groupe LEADER a soutenu l'initiative du maire d'une petite commune désireux de rénover à des fins touristiques les maisons traditionnelles autrefois utilisées pour la transhumance d'été. Grâce à sa ténacité et au fait qu'il s'agissait d'un élément fort de l'identité locale, lié à des traditions encore vivantes dans la mémoire des propriétaires, la négociation a rapidement avancé et l'action s'est faite en deux ans. Les habitations, dont l'architecture d'origine a été respectée, disposent aujourd'hui d'éléments de confort moderne et l'une d'elles abrite un espace consacré à la gastronomie et à la vente de produits locaux. Parallèlement, une animation locale autour des activités traditionnelles liées à la transhumance a été organisée et une société d'exploitation touristique regroupant les propriétaires mise sur pied. Cette action sert actuellement au groupe LEADER de levier pour d'autres actions de valorisation de l'environnement, notamment des zones de montagne abandonnées par les dernières générations.*

#### **c) Pénétration des marchés et recherche d'engagements extérieurs**

Il est souvent plus simple de démarrer par les marchés locaux, plus facilement maîtrisables et présentant l'avantage de permettre des liens directs entre producteurs et consommateurs. Les actions visant à la production d'énergie renouvelable illustrent bien cette logique.

#### **EXEMPLE**

*À Deutsch-Tschantschendorf (Burgenland, Autriche), une coopérative villageoise, née au printemps 1993, crée en octobre 1994 une station de chauffage central de 1100 kW. L'alimentation est assurée par du petit bois et de l'écorce provenant presque exclusivement du nettoyage des forêts alentour. En outre, 325 mètres carrés de panneaux solaires fournissent de l'eau chaude aux 29 utilisateurs, notamment l'été quand la chaudière est éteinte, et un supplément d'énergie le reste de l'année. Le projet s'intègre dans un programme baptisé "Région de l'énergie renouvelable", qui concerne l'arrondissement de Güssing. La construction de la station s'est faite en grande partie grâce au système d'entraide, vivace dans cette région de paysans à mi-temps travaillant aussi souvent dans le bâtiment.*

### **EXEMPLE**

*Le groupe LEADER Stirling (Écosse, Royaume-Uni) propose, avec l'aide d'un consultant spécialisé, un soutien technique aux entreprises locales désireuses de faire un bilan énergétique – consistant à étudier les améliorations qui permettraient de diminuer la consommation d'énergie. Invitées à entreprendre une démarche collective, les entreprises ont obtenu de meilleurs prix sur l'électricité fournie par les entreprises privées qui – conséquence de la dérégulation – assurent sa distribution dans le pays.*

Pour faciliter la viabilité à court terme de nouvelles formes d'exploitation plus respectueuses de l'environnement, il est aussi possible de mobiliser des soutiens extérieurs, comme, pour l'agriculture, les mesures agri-environnementales de la PAC (ancien règlement 2078/92, règlements sur l'agriculture biologique...).

### **d) Transformation physique de l'environnement**

Ce processus qui normalement s'amorce après les trois autres peut, engagé dès le départ, avoir une valeur démonstrative: certaine transformation de l'environnement peut susciter un intérêt, voire fournir un exemple qui favorise la prise de conscience et la négociation.

### **EXEMPLE**

*Dans le Trièves (Rhône-Alpes, France), le centre Terre Vivante, créé par le groupe LEADER en partenariat avec une association écologiste et une municipalité, offre à petite échelle des exemples de systèmes d'exploitation durable (dans le domaine de l'agriculture biologique, du jardinage, du traitement des déchets, etc.). le centre sert à présent de base à des actions de sensibilisation et de démonstration destinées aux agriculteurs, aux résidents, aux décideurs...*

Cette forme d'intervention est particulièrement intéressante dans une situation dégradée où il y a urgence à intervenir.

### **EXEMPLE**

*A Vindlefjallen (Suède), le groupe LEADER, confronté à la dégradation des forêts provoquée par une exploitation commerciale intensive d'une espèce unique servant à la fabrication de pâte à papier, a créé un centre de démonstration des méthodes d'exploitation respectueuses de la biodiversité et des écosystèmes locaux, notamment des zones humides.*

### **3.2.4 Mettre en œuvre un projet de dimension territoriale en s'appuyant sur des actions réalisables à moyen terme**

Au stade de la mise en œuvre se jouent la crédibilité et la faisabilité du projet. Il faut alors entreprendre des actions plus approfondies, réalisables à moyen terme.

#### **a) Connaissance et prise de conscience**

Un travail de recherche secondé par des chercheurs ou des universitaires peut permettre d'approfondir la connaissance de l'environnement local et de mettre en évidence d'autres opportunités.

### **EXEMPLE**

*Les habitants du Sud-Pembrokeshire, au Pays de Galles (Royaume-Uni), ont, avec l'aide d'historiens et d'anthropologues et du groupe LEADER, approfondi leur connaissance du patrimoine naturel et architectural de leur territoire, en préalable à l'organisation d'activités touristiques. La prise de conscience de la valeur du patrimoine a constitué l'une des clés du succès, permettant à un tourisme respectueux de l'environnement et fondé sur la fierté retrouvée des habitants de se développer. Progressivement, d'autres éléments identitaires ont été intégrés à la démarche, comme le traditionnel sens de l'accueil des populations ou la gastronomie régionale.*

#### **b) Négociation**

La mobilisation de différents acteurs dans la phase de démarrage permet, dans la phase de mise en œuvre, de trouver des formes de combinaison d'intérêts qui facilitent leur rapprochement. Notamment pourront jouer un rôle clé les actions qui permettent de dépasser les conflits entre intérêts économiques et écologiques, individuels et collectifs et qui assurent des rendements à court terme sans compromettre les intérêts à long terme.

### **EXEMPLE**

*Dans l'est de la Styrie (Autriche), le mouvement d'auto-construction de capteurs solaires montre que les intérêts économiques (en l'occurrence, la baisse du prix de l'énergie pour l'usager) peuvent parfaitement, dans un projet d'ensemble, se combiner à la curiosité technique et aux idéaux. Après un lent démarrage avec des agriculteurs à temps partiel de communautés rurales et périurbaines, l'expérience s'est rapidement étendue à d'autres régions et groupes professionnels. Une association de soutien aux groupes d'entraide pour l'assemblage des panneaux solaires s'est mise en place. La communication entre*

groupes, association et fournisseurs a permis de faire le choix des techniques les plus appropriées. Au bout de quinze ans d'existence, l'association est devenue un groupe international de consultants et la région est aujourd'hui la plus forte consommatrice d'énergie solaire en Europe – ce sur quoi elle a construit sa spécificité.

### c) Pénétration des marchés et recherche d'engagements extérieurs

À moyen terme, il est possible de pénétrer sur des marchés de produits de qualité extérieurs au territoire, en mettant à profit les nouvelles exigences des consommateurs.

#### **EXEMPLE**

Dix-neuf agriculteurs des Coteaux du Lyonnais (Rhône-Alpes, France) se sont organisés en groupement d'intérêt économique (GIE) afin de commercialiser leurs produits dans un point de vente collectif. Un bâtiment de conditionnement de fruits mis à disposition par un membre du GIE sert de local de vente (à 25 km de Lyon). La gamme des produits proposés est variée: fruits frais, légumes frais, confitures, jus de fruits, vins, fromage de brebis, saucissons, volailles, lapins, pâtés, terrines, sorbets aux fruits. L'originalité de la démarche réside dans la fabrication sur le site, par les consommateurs venus passer le week-end à la campagne, de tartes, pâtés et chaussons aux pommes. Ce qui rassure les habitants de la métropole lyonnaise sur la qualité des produits consommés.

Il est aussi possible de s'appuyer sur des accords internationaux (Agenda 21, entre autres) pour favoriser la concertation entre pouvoirs publics locaux et pour assurer leur intégration dans des réseaux plus larges.

#### **EXEMPLE**

Dans la haute vallée de la Möll (Carinthie, Autriche), qui s'insère dans le Parc national des Hohe Tauern, un groupe de travail sur l'environnement et l'énergie, organisé par le groupe LEADER, a convaincu les six municipalités de la vallée de se rallier au mouvement Alliance internationale pour le climat. Après une étude de faisabilité, les six communes ont signé un contrat qui vise à mettre en œuvre tout un ensemble d'innovations en matière de gestion de l'environnement.

### d) Transformation physique de l'environnement

Après une phase démonstrative de démarrage, il est possible d'engager des processus de transformation réalisables à moyen terme.

#### **EXEMPLE**

Le groupe LEADER Meitheal Forbartha na Gaeltachta (Irlande) a soutenu dans la péninsule de Dingle (Kerry) la mise en valeur d'anciens chemins de pèlerinage. Après la création d'une association de développement local, l'action a notamment impliqué la réalisation, avec les principaux acteurs locaux, d'un inventaire des ressources naturelles et culturelles de la zone. Fortement ancré dans l'histoire de ce territoire isolé, comportant une importante dimension environnementale (aménagement de sites, de sentiers, etc.), le projet a de nombreuses retombées positives sur l'activité touristique et agricole, mais aussi sur la dynamique locale de deux villages éloignés. L'entretien des sites inclus dans le projet a provoqué une réelle prise de conscience environnementale: la population a découvert le gisement d'activités économiques nouvelles que recèlent la protection et la valorisation du patrimoine naturel et culturel, tandis que plusieurs agriculteurs se sont tournés vers les productions biologiques et les produits agro-alimentaires de qualité.

### 3.2.5 Consolidation

#### Inscrire le projet territorial dans le long terme

À ce stade, il s'agit de créer de nouveaux systèmes de production et de gestion de l'environnement, de forger une nouvelle identité, d'enrichir les liens entre acteurs et d'assurer une insertion solide sur les marchés (consolidation des quatre processus).

#### **EXEMPLE**

Dans le Ticinese, région proche de Milan (Lombardie, Italie) mais encore bien préservée, les habitants, préoccupés par la pression urbaine croissante, demandent la création d'un parc naturel. La naissance du Parc Ticino, d'une superficie de 90000 hectares, devient alors, grâce à un travail de concertation entre autorités et acteurs locaux, à l'action d'un centre d'information (Carrefour européen) et à l'utilisation judicieuse des mesures environnementales de la PAC (règlement 2078/92), le point de départ de nouvelles pratiques respectueuses de l'environnement, notamment dans l'agriculture (introduction de la biodiversité dans les cultures et les haies, création de couloirs biologiques entre les zones forestières, usage restreint d'engrais chimiques). Peu à peu, des normes communes d'exploitation écologique s'instaurent, donnant naissance à une marque de qualité qui, par son succès auprès des consommateurs, assure la viabilité économique des exploitations agricoles et la compétitivité du territoire.

### **EXEMPLE**

Le Pays cathare (Midi-Pyrénées, France) offre un autre exemple de consolidation, dans le domaine cette fois des ressources patrimoniales. Le patrimoine historique bâti (châteaux et ce qui en dépendait), jusque-là totalement abandonné, a pu être récupéré et revalorisé grâce à la construction d'une identité fondée sur le passé cathare et à un processus de négociation, engagé depuis une vingtaine d'années, entre collectivités et acteurs locaux. Le lancement de la marque "Pays cathare", attribuée aux produits et services locaux respectant les normes de qualité et vendus aux touristes, a permis de consolider l'insertion sur les marchés. C'est ainsi que, grâce à la remise en valeur intégrée de son patrimoine historique, ce territoire autrefois négligé est parvenu au stade de la compétitivité territoriale.

### **3.2.6 Suivi-évaluation**

Le suivi-évaluation joue un rôle essentiel dans l'évolution des quatre processus, car c'est par un suivi régulier et une bonne connaissance de cette évolution qu'il est possible de faire jouer les synergies et les solutions permettant de dépasser les blocages.

### **EXEMPLE**

Au Pays de Lanvollon (Bretagne, France), c'est en effectuant un suivi des paysages, et notamment en exposant, à l'occasion de réunions avec les autorités, des photos récentes et d'autres prises dix ans plus tôt, que le groupe local est parvenu à sensibiliser les élus et acteurs locaux et à les faire participer à l'action commune de restauration des paysages.

Le suivi-évaluation requiert souvent des compétences particulières.

- > Le suivi des systèmes de transformation demande souvent l'intervention de spécialistes des ressources naturelles (biologistes, chimistes, écologistes...).

### **EXEMPLE**

Dans le Maestrazgo (Aragon, Espagne), le groupe LEADER a lancé un vaste projet de nettoyage de certaines rivières polluées ou dégradées, par la création d'un "parc fluvial" dont les objectifs sont à la fois écologiques (épuration des eaux, aménagement des berges, multiplication de la faune, mais aussi, en amont, analyse de l'érosion des sols, amélioration, conservation et valorisation du patrimoine forestier), sociaux (formation de la population locale, meilleure gestion municipale et exploitation de la rivière comme élément d'identité culturelle) et écono-

miques (création d'entreprises de traitement des eaux et développement du tourisme). Ce projet nécessite un suivi-évaluation permanent de l'état des rivières, pour lequel le groupe LEADER fait appel aux biologistes et chimistes de l'université de Saragosse.

- > Le suivi des processus de sensibilisation et de négociation requiert des capacités d'observation et de compréhension des positions de chaque acteur impliqué, que les techniciens du GAL eux-mêmes n'acquière souvent qu'avec l'expérience.
- > Le suivi des processus d'insertion dans les marchés nécessite une bonne connaissance des problèmes commerciaux (marketing, processus de fidélisation des clients, analyse prospective de la demande, etc.).

## **3.3 Créer une dynamique collective**

Le processus de consolidation progressive que nous venons de décrire peut se heurter à de multiples écueils et difficultés. Il faut alors exploiter toutes les occasions de créer une dynamique collective, notamment:

- > en jouant sur la capacité de réaction collective face à une menace extérieure;
- > en utilisant tout ce qui peut faciliter la négociation entre acteurs par l'élaboration d'une perception commune des problèmes/opportunités;
- > en se servant des outils financiers disponibles;
- > en cherchant à créer un effet boule de neige.

### **a) Jouer sur la capacité de réaction collective**

L'apparition d'une menace pour l'environnement local suscite souvent des mouvements "réactifs", qui peuvent se transformer en mouvements "proactifs" de valorisation du territoire si des liens se créent entre ceux qui poursuivent un objectif précis et la gamme plus large des acteurs soucieux avant tout de la qualité de la vie et des biens collectifs.

### **EXEMPLE**

L'agence de développement local Waldviertel-Management est issue d'un mouvement de défense né en réaction à un plan national d'installation d'une décharge de déchets nucléaires. Le Waldviertel (Basse-Autriche) ayant connu plusieurs décennies de déclin économique et de forte émigration, les acteurs locaux ont été ébranlés par cette menace. Ils se sont alors regroupés dans le mouvement Pro Waldviertel, devenu depuis porteur d'une volonté nouvelle de travailler ensemble pour restaurer la qualité de la vie et les forces productives. Le mérite de

ce mouvement est d'avoir fait déboucher une protestation publique temporaire sur une organisation pérenne de développement local, s'inscrivant dans un réseau d'acteurs publics et privés.

### **b) Utiliser tout ce qui peut faciliter la négociation entre acteurs**

Mener un travail sur la perception de l'environnement, à l'aide d'instruments de visualisation – comme des cartes du territoire où s'inscrivent les problématiques et les opportunités, les flux entre le territoire et l'extérieur – peut être une occasion de renégocier avec les acteurs pour obtenir une évolution des prises de position.

#### **EXEMPLE**

*En France, les actions collectives et participatives de réappropriation du patrimoine environnemental peuvent, lorsqu'elles sont soutenues par les autorités communales et intercommunales, s'appuyer sur la Charte paysagère et la Charte du territoire mises au point par Mairie-Conseil<sup>7</sup>, structure de services s'adressant aux petites municipalités et à la Fédération des Parcs naturels régionaux. Conçues pour une utilisation locale, ces chartes visent à obtenir un engagement commun des parties concernées.*

### **c) S'appuyer sur les outils financiers disponibles**

Les outils financiers disponibles, notamment ceux dont dispose LEADER, peuvent être d'un recours utile lorsque l'on cherche à susciter une dynamique collective et à débloquer des situations.

#### **EXEMPLE**

*Dans le Vinschgau/Val Venosta (Trentin-Haut-Adige, Italie), le groupe LEADER est sollicité par les hôteliers pour l'aménagement dans la vallée d'une piste cyclable pour touristes, mais le projet se heurte à l'opposition des agriculteurs (qui ne veulent pas rencontrer de cyclistes sur les chemins réservés jusque-là aux tracteurs) et soulève une certaine hésitation chez les élus, qui n'osent pas aller à l'encontre de la volonté des agriculteurs. Le groupe LEADER finit pourtant par obtenir l'accord des agriculteurs en réunissant tous les acteurs concernés autour d'une carte et en jouant sur le fait que LEADER leur avait auparavant financé le réaménagement des maisons d'alpage.*

### **d) Chercher à créer un effet boule de neige**

Les interactions multiples entre acteurs individuels et collectifs donnent naissance à une structure invisible de "cocon", où se forge une nouvelle capacité collective de gestion des ressources locales.

#### **EXEMPLE**

*Après l'unification de l'Allemagne, une dizaine de villages de l'arrondissement de Seelow à l'est du Brandebourg ont entrepris de relancer l'économie locale. Soutenue par les autorités du Land, qui attribuent à ce projet une valeur démonstrative pour l'ensemble du Brandebourg, la commune de Wulkow a opté pour un modèle de "développement écologique global" dont l'objectif central est la création d'emplois. Afin de faire tache d'huile, plusieurs actions coordonnées ont été lancées parallèlement: rénovation du village, utilisation d'énergies renouvelables (valorisation de la biomasse), traitement des eaux usées, diversification de l'agriculture vers la production biologique et la pisciculture, etc. Tous ces projets s'articulent au sein d'un réseau faisant le lien entre partenaires associatifs, municipalités et producteurs, et animé par "Ecogrenier" (Öko-speicher), association d'une centaine de bénévoles travaillant en liaison avec des organismes similaires dans toute l'Europe. Dans ce cas précis, la restructuration des villages est allée de pair avec celle de la société civile.*

## **3.4 Exemples de stratégies**

La description que nous venons de faire des étapes constitutives d'une stratégie d'amélioration de la compétitivité environnementale correspond à un chemin complet intégrant les différents niveaux d'intervention. Cependant, les exemples donnés pour illustrer chacun des processus dans chacune de ses phases (point de départ, mise en œuvre, consolidation, suivi-évaluation) et les divers moyens de créer une dynamique collective sont pour la plupart des exemples partiels de processus. Le fait est qu'il est en général difficile de faire acquiescer une réelle compétitivité environnementale aux territoires ruraux, difficulté qui s'explique à la fois par:

- > la complexité des processus à mettre en œuvre;
- > le fait que, l'environnement étant une préoccupation récente, les expériences sont encore limitées;

[7] Mairie-Conseil, 44 rue de l'Université F-75006-Paris.

> la difficile articulation des différents types d'interventions et instruments disponibles. Une véritable stratégie de compétitivité environnementale nécessiterait notamment de pouvoir faire le lien avec l'aménagement du territoire et les aides aux agriculteurs, deux domaines extérieurs au champ d'intervention de LEADER.

À cela s'ajoutent des raisons plus directement liées au contexte même des territoires ruraux. Deux conditions notamment sont indispensables à l'amorçage des quatre processus décrits plus haut:

1) un rapport de force entre exigences de production et préoccupations environnementales qui ne soit pas

trop défavorable à ces dernières. Dans les territoires ruraux en effet, on observe toujours un conflit plus ou moins latent, plus ou moins implicite entre les deux. Conflit qui, pour être dépassé dans le cadre d'une approche territoire-projet, doit être affronté d'emblée. Or les intérêts économiques sont souvent tels en milieu rural qu'il n'y a guère de place pour des préoccupations d'ordre environnemental;

2) la présence au niveau local d'un minimum d'acteurs sur lesquels s'appuyer. Cela nous amène à définir quatre types de territoires, selon que l'une, l'autre, aucune ou les deux conditions sont remplies.

**LES QUATRE TYPES DE TERRITOIRES RURAUX, DÉFINIS EN FONCTION DES DEUX CONDITIONS INDISPENSABLES AU LANCEMENT D'UNE STRATÉGIE D'AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ TERRITORIALE**

		Les préoccupations environnementales résistent à la pression des intérêts économiques	
		Oui	Non
Il existe des acteurs locaux sur lesquels s'appuyer	Oui	<b>Type 1</b>	<b>Type 2</b>
	Non	<b>Type 3</b>	<b>Type 4</b>

### **3.4.1 Exemples de stratégies pour les territoires de Type 1**

**(il existe des acteurs locaux sur lesquels s'appuyer et les préoccupations environnementales résistent à la pression des intérêts économiques)**

Dans les territoires de Type 1, toutes les conditions sont remplies pour lancer une stratégie d'amélioration progressive de la compétitivité environnementale.

Les différences entre stratégies portent alors avant tout sur les portes d'entrée utilisées.

Dans les deux exemples présentés plus haut, on avait pour portes d'entrée: 1) le travail d'introduction de normes territoriales de production écologique auprès des agriculteurs (Ticino); 2) la récupération du patrimoine historique sur la base d'une nouvelle identité territoriale (Pays cathare).

Voici deux autres exemples de stratégies utilisant d'autres portes d'entrée.

#### ***Stratégie utilisant comme porte d'entrée l'existence d'un parc naturel***

##### **EXEMPLE**

*Dans le territoire LEADER Vindelfjallen, situé en Laponie, au nord de la Suède, le conflit entre intérêts économiques et exigences environnementales se focalise sur l'exploitation systématique des forêts pour la production de pâte à papier, qui menace les zones humides et la biodiversité. Le rapport de force est pourtant favorable à une approche environnementale: aux yeux de la population locale de cette zone très isolée, l'environnement semble la seule opportunité de développement et l'existence de la réserve naturelle de Vindelfjallen, créée en 1974, est un atout de poids.*

*Dans ce contexte, un centre d'études pour enfants se crée dans le village d'Ammamas en 1970, soit avant la création du parc, dans lequel il se retrouve inséré. Ce centre, comme les douze autres que compte le pays, offre aux enfants de Suède, voire des pays voisins, l'occasion d'entrer en contact sous une forme pédagogique avec l'environnement naturel, ainsi qu'avec les traditions et la culture locales de gestion de l'espace. Il sert également à la formation des étudiants des deux universités voisines.*

*Récemment, le centre a pris en charge la gestion d'un site abandonné qui, du fait de la proximité d'un lac, permet aux enfants de découvrir les traditions de la pêche. Puis il a décidé de construire une petite maison dans les limites de l'ancien site. L'autorisation de la collectivité*

*locale est immédiatement accordée, mais celle de la région, nécessaire elle aussi du fait que le site se trouve dans la réserve de Vindelfjallen, lui est refusée sous prétexte de préservation du caractère sauvage de celle-ci. La presse en est alors avertie et les autorités régionales se voient reprocher leur refus de prendre en compte le besoin d'éducation des enfants au respect de l'environnement. Celles-ci doivent alors reconsidérer leur position et le permis est octroyé.*

*Ce malentendu institutionnel, produit de la distance qui sépare la population des institutions régionales, a laissé chez les habitants un sentiment d'isolement politique, et, du coup, ceux-ci souhaitent que les décisions concernant la réserve soient prises au niveau municipal. Le groupe LEADER local cherche à favoriser le dialogue et la compréhension mutuelle en organisant des forums entre représentants des villages, des municipalités et des instances régionales et nationales.*

#### ***Stratégie utilisant comme porte d'entrée des actions concertées pour le renouveau d'un village***

L'Allemagne et l'Autriche offrent plusieurs exemples d'actions concertées visant au renouveau de villages en crise.

##### **EXEMPLE**

*Au milieu des années 80, la forte crise structurelle des industries rurales dans la région de Kirchdorf en Haute-Autriche a poussé les membres du conseil municipal de Steinbach an der Steyr à promouvoir un développement local durable, et pour cela à établir un consensus sur un certain nombre de règles et principes de coopération. Dans les années qui suivent, on assiste à une participation active d'environ 40% de la population locale à la réalisation de différents projets. À condition de respecter les règles de base établies par le conseil, tous les porteurs d'idées nouvelles s'inscrivant dans une perspective de développement local durable obtiennent une reconnaissance officielle de la collectivité locale. Rénovation du centre historique, redéfinition des zones de concentration de l'habitat, relance d'anciens sirops de fruits biologiques, installation de quatre stations de chauffage à la biomasse et création de 124 emplois dans des entreprises, tels sont les résultats visibles de la "voie au développement soutenable en Steinbach", comme les citoyens aiment à qualifier leur démarche.*

### **3.4.2 Exemples de stratégies pour les territoires de Type 2**

**(il existe des acteurs locaux sur lesquels s'appuyer mais les préoccupations environnementales tendent à ne pas résister à la pression des intérêts économiques)**

Dans ces territoires, la forte pression économique – qu'il s'agisse de zones d'agriculture intensive, de régions à forte fréquentation touristique ou de zones péri-urbaines où la spéculation immobilière se fait de plus en plus sentir – rend le lancement de stratégies de compétitivité environnementale très aléatoire. En revanche, il existe des acteurs locaux sur lesquels s'appuyer pour lancer certaines actions.

#### ***Stratégie démonstrative à petite échelle***

Une des stratégies possibles consiste à travailler d'abord à petite échelle, en choisissant une zone restreinte subissant une pression moins forte et sur laquelle il est possible de concentrer les énergies disponibles localement pour un travail de protection de l'environnement.

#### **EXEMPLE**

*Dans le Ribatejo Norte (Portugal), territoire situé à 100 km de Lisbonne et soumis une forte pression touristique et immobilière, une association écologiste, appuyée par le groupe LEADER, a concentré son action sur la préservation d'une zone d'environ 20 km<sup>2</sup>, occupée par une petite montagne relativement bien conservée, où il était possible de créer un rapport de force permettant de résister aux multiples pressions et menaces qui pesaient sur elle. Peu à peu, l'association est parvenue à mobiliser la population, les écoles, puis les pouvoirs publics locaux et enfin les autorités nationales, si bien que ce lieu est en voie d'être déclaré officiellement zone protégée et figure déjà sur la liste portugaise du programme Natura 2000.*

*La large mobilisation locale a, par son importance, permis l'amorce d'un changement des mentalités qui, en s'affirmant, pourra peut-être renverser le rapport de forces et permettre l'acquisition progressive de la compétitivité environnementale.*

### **3.4.3 Exemples de stratégies pour les territoires de Type 3**

**(il n'existe pas vraiment d'acteurs locaux sur lesquels s'appuyer mais les préoccupations environnementales résistent à la pression des intérêts économiques)**

Dans ces territoires, le rapport de force est plus favorable à la protection de l'environnement, mais c'est une question qui n'intéresse personne et sur laquelle il est très difficile de mobiliser les acteurs locaux.

Entrent dans cette catégorie essentiellement les territoires en voie d'abandon, marqués par l'exode rural et le déclin de l'agriculture, comme on en trouve beaucoup dans les zones rurales marginales et isolées, ne disposant guère d'atouts pour asseoir leur développement.

#### ***Stratégie de sensibilisation à long terme***

Dans ce type de situation, les agents de développement peuvent d'emblée sensibiliser les acteurs locaux afin de susciter un intérêt pour le territoire et son environnement. Cette activité doit s'inscrire dans une stratégie de long terme, car les acteurs locaux ont tous le regard tourné vers l'extérieur: les jeunes, notamment, cherchent à partir et ne conçoivent leur avenir que hors du territoire.

#### **EXEMPLE**

*A Agueira-Dão et Caramulo (Centre, Portugal), le groupe LEADER, confronté à la volonté systématique des jeunes de partir vers la côte ou en ville, volonté qui mettait en péril l'avenir du territoire, a lancé l'action "Images du développement chez les enfants": à 3500 enfants des écoles primaires, il a demandé de traduire sous forme de dessins, individuels ou collectifs, l'idée qu'ils se faisaient de leur région et de son avenir. Ceux-ci ont mis en évidence la forte attirance des enfants pour une modernité prenant la forme de paysages urbains. Un travail d'animation a alors été réalisé avec eux (discussions dans les écoles, organisation d'expositions locales et internationales, production de matériel d'interprétation des dessins et des matériels didactiques, etc.), qui a permis de faire évoluer positivement leurs perceptions de l'espace local. Les idées des enfants, que ce travail d'animation a fait émerger, ont en outre été prises en compte dans le business plan de LEADER II.*



### **3.4.4 Exemples de stratégies pour les territoires de Type 4**

**(il n'existe pas d'acteurs locaux sur lesquels s'appuyer et les préoccupations environnementales ne résistent pas à la pression des intérêts économiques)**

C'est dans les territoires de Type 4 que les conditions de lancement d'une stratégie de compétitivité environnementale sont les plus difficiles: le rapport de force entre exigences économiques et environnementales y est particulièrement défavorable à ces dernières, et l'on ne trouve pas d'acteurs locaux sur lesquels s'appuyer. Sont notamment dans ce cas les territoires ayant bénéficié d'un développement économique rapide où tous les acteurs locaux ont trouvé leur compte, mais qui a marginalisé les formes de contestation écologiste, notamment les zones côtières ou de montagne ayant connu une forte progression du tourisme de masse au cours des deux dernières décennies.

Ici, deux stratégies sont possibles, qui peuvent être menées simultanément et de façon coordonnée.

#### ***Stratégie de contournement***

Quand un problème ne peut se résoudre directement, chercher des voies indirectes peut être une solution. Ainsi peut-on choisir une porte d'entrée étrangère à la problématique de la compétitivité environnementale, mais qui permet de l'introduire indirectement.

#### **EXEMPLE**

*Dans le delta du Pô (Italie), le développement agricole et touristique a relégué le problème de l'environnement aux oubliettes et mobiliser qui que ce soit sur ce thème relève de la gageure. C'est pourquoi l'association et groupe LEADER Delta 2000, créée pour la protection des zones humides du delta du Po, a mis en sourdine ses exigences premières et lancé, avec l'appui des municipalités et des chambres de métiers, une stratégie de marketing territorial destinée à attirer des entreprises dans la zone. Mais, fidèle à sa vocation originelle, l'association a imposé le respect de l'environnement parmi les critères d'accès aux aides. De nouvelles entreprises "propres" se sont alors installées: tout en apportant un certain dynamisme économique, elles contribuent à promouvoir une image territoriale de respect de l'environnement. Il faudra cependant encore du temps et des gains de légitimité pour que celui-ci soit reconnu comme une alternative crédible.*

#### ***Stratégie d'anticipation***

L'autre stratégie possible dans ce type de territoire consiste à préparer le moment où le rapport de force deviendra plus favorable à une approche environnementale. Car le conflit entre intérêts économiques et préoccupations environnementales ne peut se résoudre indéfiniment à l'avantage des premiers. Il arrive en effet un moment où la dégradation de l'environnement remet elle-même en cause la rentabilité des activités économiques. Les acteurs locaux peuvent alors changer de position et se mobiliser sur des objectifs environnementaux. Dans les territoires n'assurant pas la reproduction de leurs ressources naturelles, ce renversement du rapport de force ne peut que se produire à plus ou moins brève échéance.

Le problème est que, bien souvent, il est alors trop tard pour réparer les dégâts, la dégradation étant devenue irréversible. De plus, beaucoup de solutions ne peuvent être mises en œuvre du jour au lendemain: des délais de négociation, d'expérimentation, d'adaptation etc. sont nécessaires. Le groupe LEADER peut choisir d'anticiper le moment du renversement du rapport de force en mettant d'avance au point des solutions qui, ayant déjà été expérimentées, seront plus faciles à mettre en œuvre le jour venu.

#### **EXEMPLE**

*Dans la très aride île de Gran Canaria (Canaries, Espagne), le manque d'eau est devenu un problème si crucial qu'il remet en cause la survie des activités agricoles, pourtant indispensables au maintien de la végétation et à la lutte contre l'érosion et la désertification. Or, dans le contexte actuel de développement du tourisme balnéaire et des villes côtières, il est très difficile de mobiliser les décideurs sur ce problème. Qui plus est, la privatisation des entreprises de distribution de l'eau a introduit une logique de recherche de profit à court terme: celles-ci "poussent à la consommation" et préfèrent capter des eaux souterraines déjà surexploitées plutôt que dessaler l'eau de mer, ce qui les met directement en concurrence avec les agriculteurs. C'est dans ce contexte qu'une solution simple d'économie de l'eau par introduction d'un réducteur dans les robinets des maisons d'habitation a été imaginée par un ingénieur, mais repoussée par les distributeurs d'eau parce qu'elle n'allait pas dans le sens de leurs intérêts. Le groupe LEADER a alors décidé de financer l'installation expérimentale de ces réducteurs dans un village de l'intérieur, afin d'acquérir un savoir-faire qui sera disponible le jour où le rapport de force aura changé.*

Cet exemple montre que l'issue d'un conflit entre intérêts économiques et préoccupations environnementales peut aussi dépendre de décisions prises hors du territoire, et qu'une politique régionale ou nationale peut faire basculer les choses dans un sens ou dans un autre: dans notre exemple, c'est la privatisation de la distribution de l'eau introduite en 1985 qui a fait pencher la balance dans un sens défavorable aux préoccupations environnementales. C'est pourquoi, pour les territoires de Type 4 (ou même de Type 2), il peut être intéressant de rechercher des solutions à plus haut niveau, afin d'obtenir un rapport de force plus favorable à la mise en œuvre d'une stratégie de compétitivité environnementale. C'est toute la question de l'articulation entre le local et le global qui est ainsi soulevée, et que nous aborderons dans le fascicule 5.

### **3.5 Conclusions**

L'analyse de la relation acteurs-environnement dans les territoires ruraux et des stratégies possibles pour parvenir à une compétitivité environnementale a mis en évidence l'extrême diversité des situations que peuvent rencontrer les groupes locaux. La compétitivité environnementale d'un territoire reste en général un objectif à long terme qui nécessite la mise en œuvre de processus de natures différentes et une stratégie articulant les actions immédiates et les objectifs plus lointains.

LEADER+ ouvre encore davantage la possibilité d'affirmer le rôle de l'environnement dans le développement des territoires ruraux. En effet, par l'accent mis dans le

développement durable et l'importance attribué aux démarches visant la qualité de la vie et la préservation des ressources patrimoniales, la nouvelle Initiative communautaire de développement rural incite les groupes d'action locale à se plonger dans la question des rapports entre acteurs, environnement et développement. Toute stratégie ainsi orientée doit, pour être durable, viser l'affirmation des nouvelles fonctions du monde rural et les opportunités d'emploi qui s'en dégagent.

Par ailleurs, ce type de stratégies ne peut s'axer que sur des processus de concertation à plusieurs niveaux. Parmi les concertations à développer, celles entre plusieurs territoires voisins – grâce notamment à la coopération inter-territoriale telle qu'encouragée par LEADER+ – devient un aspect clé de la construction d'une **COMPÉTITIVITÉ** territoriale. En effet, la prise en compte d'intérêts et ressources qui dépassent la simple délimitation d'un territoire d'intervention devrait permettre d'affirmer l'importance de la compétitivité environnementale comme élément clé d'une stratégie territoriale.

Faire de l'environnement un facteur clé du développement apparaît donc de plus en plus comme le défi du futur. Dans le cadre de LEADER+, ce défi se traduit dans la capacité de transformer l'environnement en outil d'animation, de cohésion, de création d'emplois et de nouvelles références identitaires, d'augmentation de l'attractivité des territoires et de leurs produits... Il s'agit en définitive de faire de l'environnement une dimension à part entière du développement intégré.

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

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

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

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

**Information**

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



Financé par la Commission européenne  
*Financed by the European Commission*

