



HAL
open science

Patrimoine et développement local ou le “ bon génie ” de Zator

Marie-Claude Maurel

► **To cite this version:**

Marie-Claude Maurel. Patrimoine et développement local ou le “ bon génie ” de Zator. Les nouveaux cahiers franco-polonais, 2007, “ Genius loci face à la mondialisation ”, 6, p. 77-94. hal-02177751

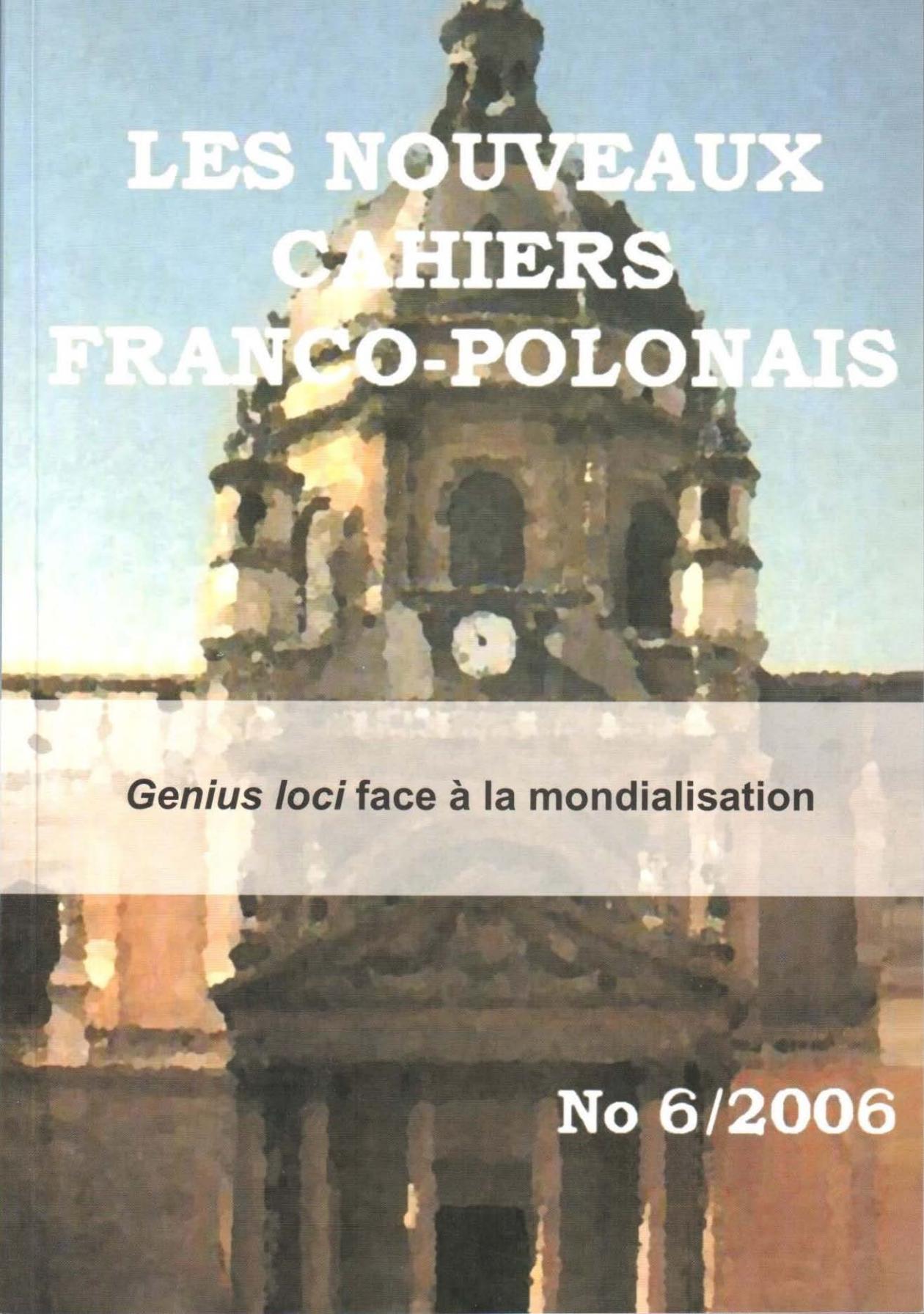
HAL Id: hal-02177751

<https://hal.sorbonne-universite.fr/hal-02177751>

Submitted on 9 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**LES NOUVEAUX
CAHIERS
FRANCO-POLONAIS**

Genius loci face à la mondialisation

No 6/2006

MARIE-CLAUDE MAUREL

EHESS (Ecole des Hautes études en sciences sociales), Paris

PATRIMOINE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL OU LE « BON GÉNIE » DE ZATOR

Quinze ans après le changement de système, les collectivités locales sont devenues des acteurs institutionnels-clés de la vie politique, économique et sociale en Pologne. La réforme de l'administration locale, intervenue au début des années 1990, a ouvert la voie d'un changement du mode de fonctionnement de l'économie des collectivités locales. Le gouvernement local dont le rôle s'étend à la gestion des affaires locales et des services publics (éducation, culture, sport) ainsi que des infrastructures (voirie et réseaux), est devenu un acteur clé du développement économique à l'échelon local. A partir du cas de la gmina de Zator, en Petite Pologne (Małopolska), cette étude a pour objet d'analyser le rôle du potentiel patrimonial dans la construction d'une stratégie de développement local. Ce qui était une commune peuplée d'ouvriers-paysans, semblable à beaucoup d'autres dans la Pologne populaire, est en passe de devenir une collectivité locale dynamique et accueillante où il fait bon passer quelques jours agréables sur les rives de la Skawa, affluent de la Vistule, ou à l'ombre du parc entourant le manoir. L'élevage des carpes dans les étangs de la commune, tradition remontant à plus de sept siècles et élément vital de l'écosystème local constituant un habitat privilégié pour les oiseaux, est devenu une ressource appréciée. Au tournant des années 2000, le gouvernement local a entrepris de formuler une stratégie de développement local et de mettre en œuvre un plan de développement du territoire communal, à l'horizon 2013. Cette démarche volontariste se fonde sur la construction d'une ressource spécifique, la « Vallée des carpes » (*Dolina Karpia*), à partir des valeurs historiques, paysagères et naturelles des lieux.

1. L'ENTRÉE DANS LA COMPÉTITION DES TERRITOIRES

1.1. Une gmina de la Pologne populaire¹

La commune rurale-urbaine de Zator est située en Petite Pologne, au sud du pays, sur les rives d'un affluent de la Vistule, la Skawa. Après un rattachement administratif à la voïvodie de Bielsko-Biała de 1975 à 1998, elle dépend à nouveau du district d'Oświęcim, rétabli en 1998, et de la voïvodie de Petite Pologne (*Małopolska*) dont le centre est la ville historique de Cracovie². A proximité du centre industriel d'Oświęcim (distant de 17 km), du centre historique de Cracovie (37 km) et de la grande ville industrielle de Katowice (44 km), elle appartient à l'une des régions les plus fortement industrialisée et urbanisée du pays. Etendue sur une superficie de 5 144 ha, de taille plus réduite que la moyenne des communes polonaises, elle compte 9 015 habitants, soit une densité de population élevée (175 habitants/km²). La petite ville de Zator concentre 42% des habitants de la commune³. Le reste de la population se regroupe dans neuf gros villages formant des unités administratives élémentaires (*sołectwa*). Les transformations administratives relativement limitées n'ont pas brouillé les repères territoriaux des habitants qui entretiennent des liens forts avec leur territoire. Interrogés sur le niveau spatial d'identification (local, régional, national), les habitants de Zator affirment leur appartenance au territoire de Zator⁴. Ce lien identitaire fort a été tissé par l'histoire particulière du lieu. La petite ville occupe un site historique médiéval dont la fondation remonte à 1292, elle a été capitale de la Principauté indépendante de Zator, de 1445 à 1564. De son histoire, elle conserve un patrimoine monumental et paysager de valeur (château, église, parc). A l'époque des partages, la région était sous domination autrichienne ce qui a laissé des traces dans l'architecture, les coutumes, les parlers, les mentalités et la façon d'être de la société locale.

¹ Avec Maria Halamska, Professeur à l'Université de Varsovie, nous suivons l'évolution socio-économique de cette commune depuis le début des années 1980 jusqu'à nos jours. Voir notre ouvrage, Marie-Claude Maurel, Maria Halamska, *Démocratie et gouvernement local en Pologne*, Paris, 2006, CNRS éditions.

² Avant guerre, la commune de Zator s'étendait aussi sur le territoire d'autres villages qui appartiennent, à présent, à la commune voisine de Przeciszów. De 1954 à 1961, après la perte de ces villages, le territoire de l'actuelle commune a été scindé en quatre *gromady*, avant de former une seule *gromada*, puis à partir de 1973, la commune de Zator.

³ Zator a reçu les droits de ville en 1292 et a été le siège d'une principauté indépendante de 1445 à 1564. De cette époque, datent des fortifications, un château et divers monuments.

⁴ On peut voir dans ce lien identitaire fort au territoire de Zator l'héritage du Duché médiéval qui portait le même nom.

La majeure partie du territoire communal est formée de terrains agricoles (65%), les plans d'eau s'étendant sur 20% de la superficie, les zones forestières n'en occupant que 7,7%. Compte tenu de l'étendue des étangs, un écosystème spécifique des milieux humides s'est formé. Il constitue un atout précieux dans la perspective du développement d'activités touristiques. La pisciculture (élevage de carpes) est ici une tradition vieille de sept siècles. Un millier d'hectares d'étangs sont exploités par un établissement d'Etat rattaché à un institut de zootechnie spécialisé dans la pisciculture (dont le siège est à Olsztyn). La cueillette de l'osier et la fabrication d'articles artisanaux sont également présentes. Des carrières de graviers ont été exploitées jusqu'à une période récente.

Dans les années 80, la commune rurale-urbaine de Zator disposait des institutions coopératives présentes dans toutes les communes rurales, et comptait une quinzaine d'entreprises offrant un peu plus de 1500 emplois. Plus des deux tiers des actifs étaient alors engagés dans le secteur socialisé.

La commune était (et reste) représentative du phénomène « ouvrier-paysan », si caractéristique du sud du pays. L'essentiel de la superficie agricole utile est propriété des exploitants individuels (91%)⁵. L'activité agricole est le fait de petites exploitations détenues par des ouvriers-paysans travaillant dans les grands centres industriels régionaux. Travail posté à l'usine, activité agricole à temps partiel, déplacements pendulaires, tel était à l'époque de la Pologne populaire le lot quotidien de la plupart des ouvriers-paysans de la commune de Zator⁶.

Comme toutes les communes de la Pologne populaire, Zator était sous la tutelle d'un système de pouvoir bureaucratique : contrôle politique par l'appareil du Parti, subordination de l'organe local du pouvoir d'Etat aux échelons supérieurs, emprise politique et idéologique sur l'ensemble des organisations sociales. Les choix d'investissement comme les politiques d'aménagement de la commune relevaient de décisions largement extérieures à la collectivité locale.

1.2. Un nouveau mode de régulation du système local

Au niveau local, les effets du changement de modèle politique interviennent dès le printemps 1990 avec l'adoption de la loi sur l'autonomie des communes (8 mars 1990), suivie des premières élections libres locales introduisant le pluralisme électoral (27 mai 1990). Dotées d'une personnalité juridique, autonomes

⁵ Plus des trois cinquièmes des ménages vivent sur une exploitation, mais la moitié d'entre elles ont moins de deux hectares, et les neuf dixièmes n'excèdent pas cinq hectares.

⁶ Petite production vivrière et pluriactivité familiale définissent un mode de vie mixte et assurent un niveau de revenu suffisant pour permettre, après des années d'épargne, de construire ou d'agrandir la maison. La qualité de l'habitat rural en témoigne.

par rapport à l'administration centrale, les collectivités locales exercent des compétences qui leur sont propres, jouissent du droit de propriété, disposent de ressources financières et d'un budget indépendant. Ainsi l'établissement de la démocratie s'accompagne de l'introduction d'institutions garantissant la participation des citoyens à la prise de décision concernant la gestion des affaires locales. Mais l'apprentissage des règles et des mécanismes de la démocratie locale exige du temps et, dans un premier temps, le changement institutionnel ne s'accompagne pas d'un complet renouvellement des élites politiques locales⁷. Il s'accomplira progressivement à la faveur des élections locales suivantes en 1994, 1998, 2002.

Soulignons le rôle déterminant du changement institutionnel quant à la reconfiguration du système d'acteurs à l'échelle locale⁸. La reconnaissance de l'autonomie locale s'est accompagnée de l'introduction d'un nouveau mode de gestion des services et des équipements publics. Confrontés aux multiples défis de la transformation politique, économique et sociale, les responsables locaux ne peuvent se contenter d'administrer les affaires locales et de gérer l'offre des services publics, ils doivent se muer en entrepreneurs du développement local.

Le changement de système économique entraîne une transformation profonde de la base économique des communes rurales. Elle se traduit en termes de reconfiguration du marché du travail, de diversification des activités économiques, de bouleversement des modes d'insertion dans les circuits de l'économie globale. Si le déclin des entreprises des secteurs étatique et coopératif qui assuraient l'essentiel de l'emploi salarié s'accompagne de l'essor des entreprises

⁷ En 1990, dans la commune de Zator, la structuration du paysage politique local est floue, une majorité des nouveaux élus au conseil communal n'a pas déclaré d'appartenance politique mais presque la moitié d'entre eux ont appartenu aux partis qui soutenaient l'ancien régime. C'est le cas du président du conseil, apparu sur la scène locale en 1982, et bénéficiant d'un fort soutien du corps électoral. Le nouveau maire a, lui, été présenté par les Comités civiques. Les partis politiques sont peu visibles et une approche gestionnaire, apolitique de l'administration communale prévaut.

⁸ Les principes de liberté et de responsabilité qui régissent le comportement des agents économiques en économie libérale contribuent à redéfinir le statut des acteurs sociaux et leur rôle au sein du système d'action local. Il en découle une pluralité des acteurs fondée sur la différenciation de leurs intérêts. Au couple antagoniste collectif/individuel qui spécifiait l'ancien mode de production, se substitue une distinction entre sphère publique et sphère privée. Dans leur champ d'action spécifique, les acteurs bénéficient d'une plus grande capacité d'autonomie. Les positions occupées par les acteurs individuels et collectifs changent, leurs rôles se démarquent de ceux qu'ils exerçaient auparavant. Entre les divers groupes d'acteurs, entrepreneurs, élus locaux, organisations politiques et associations, de nouvelles modalités de représentation, de défense et d'articulation des intérêts sociaux se mettent en place. L'ensemble du système local traverse une phase de recomposition impliquant l'apprentissage collectif d'un nouveau mode de gouvernance.

privées, les créations d'emplois sont loin de compenser les pertes résultant des fermetures. La disparition des anciennes structures d'encadrement paragrícolas (coopératives d'approvisionnement et de collecte des produits agricoles, coopératives de services mécaniques et d'assistance technique), la privatisation des entreprises d'Etat ont laissé le champ libre à l'émergence de nouvelles entreprises plus aptes à s'adapter aux contraintes de l'économie de marché.

Parmi les anciennes fermes d'Etat qui partout ailleurs en Pologne ont été privatisées, l'entreprise piscicole de Zator (RZD) fait figure d'exception. Elle doit son maintien à son statut d'établissement expérimental rattaché à un Institut de recherche dont le siège est situé à Olsztyn, en Mazurie. Ce type d'établissement a échappé au sort des autres fermes d'Etat dont les biens ont été privatisés par les soins de l'Agence du trésor d'Etat. Si l'Agence est propriétaire des biens fonciers et immobiliers, elle a laissé le droit d'usage de ces biens à l'établissement piscicole⁹. Beaucoup moins florissant qu'autrefois, l'établissement a conservé la même orientation productive en réduisant sensiblement le volume produit, en supprimant les sureffectifs, en se débarrassant d'une partie du stock des logements sociaux et en louant divers biens (terres arables, restaurant)¹⁰. En dix ans, la ferme piscicole a connu trois changements de directeurs¹¹. L'arrivée d'un nouveau responsable, en janvier 2005, a changé la donne. Plus ouvert au changement que ses prédécesseurs, il accepte de se rapprocher de la municipalité dont toute la stratégie de développement repose sur un milieu naturel très attractif pour le tourisme. L'élevage de la carpe est en effet une donnée essentielle pour l'entretien des espaces aquatiques, de la faune et de la flore qu'ils abritent¹². Le maintien de l'activité piscicole, fortement concurrencée par les productions des pays voisins, implique que de nouveaux débouchés, tels que l'élevage d'alevins destinés à repeupler les rivières ou l'approvisionnement des associations de pêcheurs, soient trouvés,

⁹ L'entreprise s'étend sur 1200 hectares d'étangs répartis en quatre unités et 150 hectares de terres agricoles.

¹⁰ Au début des années 1980, l'établissement employait 162 personnes dont 53 chercheurs, en 1999 seulement 93 dont 3 chercheurs, en 2005, le nombre des employés était tombé à 63. La production de carpes est passée de 500 tonnes de carpes vives pour la vente et 200 tonnes de petites carpes pour la reproduction en 1999 à 180 tonnes de carpes vives en 2005. L'élevage est devenu plus extensif et plus écologique. Une grande partie de la centaine d'appartements ont été vendus.

¹¹ Face à des travailleurs attachés à leurs acquis sociaux, lors de l'entrée sur le marché de redoutables concurrents étrangers, aucun des trois précédents directeurs n'a su imposer les transformations nécessaires pour dynamiser une activité essentielle pour le devenir de l'économie communale.

¹² Si l'établissement piscicole a vu son activité de recherche scientifique s'étioler, puis disparaître, son statut lui permet d'envisager sereinement l'avenir, en particulier du fait que les associations ornithologiques s'intéressent à la préservation des écosystèmes aquatiques locaux.

les consommateurs se détournant d'un poisson vendu à l'état frais sans être transformé.

Par ailleurs, dans cette commune, la reconversion de l'ancienne coopérative « Entraide paysanne » (GS)¹³ s'est accomplie dans le cadre d'un regroupement avec une firme coopérative voisine ce qui a permis de préserver les infrastructures commerciales ainsi qu'une quarantaine d'emplois.

En dehors de ces rares exemples d'adaptation des anciennes structures, une floraison de petites entreprises de commerce et d'artisanat s'est produite mais toutes les créations n'ont pas été couronnées de succès. Dans la commune de Zator, la biscuiterie industrielle qui s'était installée en 2000, dans les entrepôts appartenant à l'ancienne coopérative GS, à Podolsze, a fait faillite quelque temps plus tard. L'installation de l'entreprise avait pourtant bénéficié de conditions favorables : des locaux loués par la société communale *Zatpol*, des emplois jeunes subventionnés dans le cadre du programme « *Absolwent* »¹⁴. Cet échec qui a défrayé la chronique locale conduit à s'interroger sur la nature des relations qui s'établissent entre la sphère du pouvoir local et celle de l'entreprise privée. Les communes disposent d'un ensemble de moyens pour attirer les investisseurs sous la forme de dégrèvements fiscaux liés à la création d'emplois, d'aides diverses à l'installation, de la prise en charge des infrastructures et de l'aménagement de zones d'activités économiques. Au delà de la politique d'attraction de nouvelles activités, c'est toute la question des partenariats à nouer entre la municipalité et les entrepreneurs qui est posée.

En ouvrant l'économie locale sur l'extérieur, le changement de système économique intervenu au cours de la décennie 1990 a fait entrer la commune de Zator dans la compétition des territoires. L'évolution socio-économique de la commune ne présente pas que des aspects favorables. Avec les restructurations qui ont frappé les bassins miniers et industriels de Silésie et les licenciements qui les ont accompagnées, les flux pendulaires des ouvriers-paysans de la commune ont été fortement réduits. Une partie de la population se trouve à présent au chômage¹⁵. Cependant, Zator est resté un centre de services polyvalent dont

¹³ Avant sa restructuration, l'entreprise de commerce regroupait huit magasins d'alimentation, un centre commercial, une boulangerie industrielle, un centre de gros.

¹⁴ L'échec de cette implantation s'est révélé d'autant plus grave que l'entrepreneur avait été contacté par l'adjoint au maire, quelque temps avant qu'il ne soit contraint de démissionner de sa fonction. C'est ce même personnage qui avait eu l'idée de créer la société *Zatpol*, société mixte avec participation de la commune et d'un investisseur privé. La coopérative « Entraide paysanne » (GS) avait cédé ses entrepôts désaffectés à la société *Zatpol*.

¹⁵ Comme bien d'autres régions rurales, la commune est à l'origine d'un flux régulier de migrants temporaires qui partent travailler au noir à l'étranger. Les revenus ainsi accumulés permettent aux ménages vivant sur les petites exploitations de semi-subsistance de survivre un peu moins difficilement.

le rôle dépasse la seule économie locale. Par son niveau d'équipement, la petite ville de Zator est susceptible d'attirer de nouveaux résidents. Wadowice, Oświęcim sont proches et un réseau de minibus privés relie la commune à ces centres urbains ainsi qu'à Cracovie¹⁶.

2. A LA RECHERCHE D'UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

2.1. Une démarche volontaire du gouvernement local

Dans la commune de Zator, le maire (*burmistrz*) est très impliqué dans le développement local. Il est à l'origine de plusieurs initiatives destinées à lutter contre la marginalisation économique. A moins d'une quarantaine de kilomètres de la métropole régionale, la commune est idéalement positionnée pour accueillir les citadins en fin de semaine, à condition de leur offrir un certain nombre d'aménités. Elle a entrepris de développer sa capacité d'hébergement et entend promouvoir une image de centre récréatif¹⁷. En quelques années, le potentiel local a vu sa valeur attractive se renforcer.

Par ailleurs, la municipalité a lancé un projet d'aménagement d'une zone d'activité économique à la périphérie de la petite ville. Le maire a entrepris de faire réviser le POS de manière à réserver de vastes superficies à proximité de la déviation routière qui doit contourner le centre ville. La notice présentant le projet de zones de développement économique, affichée sur le site Web de la commune, a été rédigée en anglais. Ici, le pouvoir local d'orientation libérale ne craint pas l'arrivée d'investisseurs étrangers et a même engagé des pourparlers avec des investisseurs britanniques intéressés par l'achat du manoir seigneurial des Potocki¹⁸. Le maire regrette que la législation ne soit pas plus favorable au développement d'un partenariat économique entre les collectivités locales et les entrepreneurs privés¹⁹. Sans investisseurs, il ne peut y avoir création

¹⁶ Les nouvelles constructions à la périphérie des quartiers centraux attestent d'un processus de périurbanisation d'ampleur significative. En même temps le regard de l'observateur est frappé par le nombre de constructions inachevées qui indiquent que leurs propriétaires ont manqué de moyens financiers pour réaliser les dernières finitions.

¹⁷ Outre l'hôtel restaurant (17 chambres) qui a récemment ouvert sur la place du marché, un centre d'accueil pour les pèlerins qui se rendent à Wadowice a été construit et l'école primaire de Grodzisko a été aménagée en auberge de jeunesse. A l'entrée de la ville, au bord du lac, un petit restaurant accueille les pêcheurs et les promeneurs.

¹⁸ Le manoir qui abritait jusqu'à ces derniers mois le siège de l'établissement piscicole a été mis en vente par l'Agence du trésor d'Etat.

¹⁹ La municipalité de Zator, à orientation politique de droite, éprouve une sorte de fascination pour le modèle libéral.

d'activités et d'emplois mais pour soutenir les initiatives dans ce domaine, il est nécessaire qu'un partenariat se noue entre les entrepreneurs et les responsables du gouvernement local. Comment le gouvernement local entend-il mobiliser les potentialités des ressources présentes sur le territoire communal pour en faire un levier du développement ?

La réforme de l'administration territoriale a reconnu aux collectivités locales les compétences juridiques et économiques pour orienter et soutenir le développement local. L'aménagement du territoire de la commune, la planification de l'usage des sols et la protection de l'environnement relèvent de la compétence exclusive du gouvernement local. A cette fin, ils disposent d'un certain nombre d'outils juridiques et stratégiques. A travers l'élaboration de plans d'occupation des sols (P.O.S), la mise en œuvre de plans de développement et de stratégies, il s'agit de concevoir les objectifs en termes de politiques publiques et de définir les priorités. Pour assumer et coordonner ce type de fonctions, les communes ont généralement organisé au sein de l'administration communale un département du développement local²⁰. Si les responsables du gouvernement local ne sont pas en mesure de proposer une conception de la stratégie de développement pour la commune, il y a de bonnes chances pour que les propositions formulées par le bureau d'études manquent totalement d'originalité et de pertinence.

La commune de Zator s'est dotée d'une stratégie de développement (2005-2013) et d'un Plan de développement local (2005-2006), adoptés par le conseil en date du 25 janvier 2005. Ces deux documents ont été mis en ligne sur le site de la commune et chaque citoyen peut les consulter. Parallèlement à la formulation de la stratégie, la commune a entrepris de réviser son P.O.S pour le mettre en conformité avec les orientations de celle-ci²¹.

²⁰ Toutefois, quelle que soit la qualité des personnels, les collectivités locales ne disposent pas des compétences et des qualifications professionnelles adéquates pour préparer ces documents stratégiques. Aussi, beaucoup de municipalités se sont-elles résolues à faire appel aux services de bureaux d'études. Ils mettent en œuvre des méthodologies standardisées, des recettes types indifféremment appliquées aux collectivités territoriales qui font appel à leurs services. Les documents préparés comportent un état des lieux sous la forme d'un diagnostic des forces et des faiblesses de la collectivité locale, suivi de quelques propositions destinées à orienter la stratégie de développement.

²¹ En septembre 1998, un premier document avait établi un diagnostic de l'état de l'aménagement de l'espace et des possibilités de développement (77 pages). Il avait été préparé par une firme de Katowice. Cette étude a donc été réactualisée en 2004. En effet, une loi du 27 mars 2003 oblige à prendre en considération les terrains qui sont propriété privée. Le plan d'occupation des sols doit être en accord avec l'étude réactualisée. Les nouvelles zones d'activité qui ont été programmées obligent à revoir les documents.

Lors d'un long entretien effectué le 22 avril 2005, le maire de Zator a volontiers accepté d'expliquer la genèse de la stratégie de développement dont il a lancé l'initiative. « Au cœur de la vallée des carpes », tel est le thème central orientant la stratégie. D'où est venue l'idée ? Le maire se plaît à retracer les étapes de la préparation du projet de développement. Dans le cadre du programme d'activation des régions rurales, la municipalité a préparé une documentation à la fin de l'année 2003. Une formation spécifique a été dispensée à deux membres du conseil et à trois employés de l'administration communale. Dans le cadre de cette formation, ces personnes ont dû préparer un projet. A l'origine, il s'agissait de résoudre le problème du chômage en développant les activités de transformation du poisson. Une rencontre a été organisée avec les entrepreneurs et propriétaires des réservoirs d'eau, y compris le directeur de l'établissement piscicole appartenant à l'Institut de zootechnie. Aucun d'eux n'a manifesté un quelconque intérêt. L'intention de développer l'activité de transformation a alors été abandonnée. Cependant, le problème de l'emploi restait entier. L'idée a surgi de développer le tourisme en se fondant d'une part, sur la tradition médiévale de l'élevage des carpes et d'autre part, sur la situation de Zator, à proximité de la région de Cracovie et de Silésie, sur les routes empruntées par les citadins en fin de semaine. Il s'agissait de les attirer et de les retenir sur place. Un projet de développement fondé sur cette ressource territoriale est alors né.

La conception animant ce projet a été officiellement présentée dans un théâtre de Cracovie, afin de sensibiliser les media et les autorités de la voïvodie. Des ONG et des associations d'ornithologie ont été associées à cette initiative. Une dégustation gastronomique de carpes a été organisée à cette occasion. Dans la foulée, d'autres projets ont vu le jour et ont rencontré un écho très favorable. En mai 2004, lorsque la piste cyclable Vienne-Varsovie a été ouverte, le maire de Zator a encouragé l'aménagement de pistes cyclables sur le territoire de la commune en synergie avec le projet de « la vallée des carpes ». Quelque temps plus tard, des pêcheurs anglais sont arrivés et ont manifesté leur intérêt pour acquérir l'ancien manoir des Potocki. Enfin, en novembre 2004, un projet dans le cadre du programme européen *Leader plus* a été préparé, en partenariat avec deux communes voisines, dans le cadre d'un groupe d'action locale (il faut regrouper 10 à 100 000 habitants pour former un GAL). Au final, six communes rurales regroupant 47 257 habitants (2004) participent au projet²². Un dossier

²² En juin 2006, une association regroupant les six communes a été créée. Son conseil réunit les représentants des communes (deux par commune). La volonté de coopération est affirmée. L'initiative a été prise de préparer un plan commun à l'ensemble des communes et de le soumettre à l'évaluation du Schéma de pilotage du Programme *Leader plus*.

a été monté pour demander un financement afin d'élaborer la stratégie. Si ce projet se révèle un succès, cela pourrait apporter de très bons résultats pour le deuxième appel d'offre du programme européen *Leader plus* en 2006. En outre, a soin de souligner le maire, le changement d'attitude de la direction de l'entreprise d'élevage de carpes se révèle une très bonne chose. Les associations d'ornithologues ont l'intention de préparer des informations sur la faune du village de Grodzisko. Désormais, au moins dans l'esprit du maire, toutes les initiatives doivent converger pour venir renforcer un véritable projet de développement local. Même si le conseil municipal se révèle plus difficile à convaincre que de telles orientations auront des retombées positives lors des prochaines élections²³.

Impulsée par la volonté du maire, la préparation de la stratégie de développement a été encadrée par un bureau d'études de Cracovie qui, pour ce faire, a mis en place un dispositif permettant d'impliquer la société locale dans le projet²⁴. En réalité, seules les élites locales ont été associées à l'identification des problèmes à résoudre, à la formulation des buts stratégiques et au choix des priorités. Des ateliers du développement local, auxquels ont participé une cinquantaine d'élus, d'entrepreneurs et de directeurs des institutions les plus importantes de la commune, se sont tenus les 4 et 5 octobre 2004. Cette réunion, organisée selon un plan soigneusement préétabli par le bureau d'études, avait pour principal objectif de manifester l'engagement de la société locale dans le projet de développement. Les opinions des dirigeants locaux devaient venir enrichir les analyses dressant le diagnostic des forces et des faiblesses de l'économie de la commune, des opportunités et des risques concernant son développement.

2.2. Un territoire de projet : « Zator, au cœur de la Vallée des carpes »

La lecture du document présentant la stratégie de développement donne une impression de discours convenu. Le long catalogue des forces et des faiblesses, rédigé dans le jargon des experts et établi selon une méthodologie éprouvée (SWOT), ne présente guère d'originalité. Toutefois, parmi les points forts, le document souligne la présence de l'élevage des carpes, l'intérêt de la localisation

²³ Il a fallu persuader le conseil de mettre en place le département du développement économique qui au sein de l'office communal est chargé de coordonner les opérations de montage du projet.

²⁴ Une enquête a été réalisée auprès de la population de la commune mais seulement 28 réponses ont été retournées. Une deuxième série d'enquêtes auprès d'une vingtaine de leaders locaux, c'est-à-dire des élus, a permis d'établir la liste des problèmes et celle des moyens pour les résoudre.

géographique, la richesse du patrimoine historique et naturel, enfin l'ouverture politique de la collectivité locale. Or, c'est précisément sur la mise en relation de ces divers atouts que la stratégie est fondée. Par ailleurs, l'analyse recense l'ensemble des facteurs exogènes qui influent sur les conditions du développement local, en les rangeant en deux catégories, les opportunités et les risques qui définissent le contexte dans lequel les choix doivent être pris. Cette méthode repose sur l'idée que les ressorts du développement sont tout à la fois globaux et locaux, qu'il convient de partir du tout pour comprendre comment se situent les composantes. C'est par rapport aux tendances qui se font jour dans la société, aux forces de la globalisation telles qu'elles s'expriment dans une économie en pleine mutation, que la collectivité locale doit se positionner pour apporter la réponse la plus appropriée, c'est-à-dire une stratégie d'organisation de ses propres conditions de développement.

La partie concernant la formulation de la stratégie proprement dite est plus intéressante dans la mesure où les orientations stratégiques (les « champs », pour reprendre la terminologie du document), sont déclinées en objectifs (ou « buts ») concrets portant sur des opérations précises à réaliser. Le document expose une stratégie organisée en quatre champs distincts qui ont respectivement trait à la « Vallée des carpes », à l'économie, à la société et à la protection de l'environnement et du patrimoine naturel.

Le champ stratégique n° 1 repose sur la construction d'une ressource territoriale spécifique dans une optique de développement. L'idée fondant la stratégie, qu'évoque l'appellation « Vallée des carpes », s'appuie sur la construction d'une ressource à partir de composantes matérielles et idéelles qu'il convient de mobiliser et de valoriser. Identifiée par la stratégie, la « Vallée des carpes » devient la ressource spécifique du territoire de Zator, en fonction de laquelle les acteurs vont pouvoir construire des avantages comparatifs. Ce premier champ stratégique projette l'intention des acteurs locaux de créer un centre européen de la « Vallée des carpes », à partir des valeurs historiques, paysagères et naturelles des lieux, et en mettant en place les conditions de leur développement. La « Vallée des carpes » est tout à la fois un concept, un produit et une image. C'est un mode de valorisation des données du milieu et de son patrimoine à partir duquel une offre touristique et récréative peut être édifiée, accompagnée d'une image destinée à favoriser sa promotion.

Le champ stratégique n° 2 est de conception plus conventionnelle. Il entend activer l'économie locale en créant des valeurs attractives pour les investisseurs et en dynamisant l'activité économique des habitants. Dans cette perspective, le projet le plus intéressant concerne l'aménagement de zones d'activités économiques à la périphérie de la ville de Zator. Les superficies mises en réserve à cette fin dans le plan d'occupation des sols (POS) sont relativement étendues.

Ces zones seront desservies par la déviation routière qui contournera le centre ville. Elles ne verront donc le jour qu'après la réalisation de cette infrastructure dont la réalisation incombe à un acteur extérieur de la commune et prendra du temps. Aucune étude prospective n'accompagne la programmation de la zone d'activité économique. Quelles activités économiques pourraient venir s'installer à l'horizon 2010 ? La politique de réduction des impôts que la municipalité souhaite mettre en œuvre constitue-t-elle un stimulant suffisant ? La programmation des infrastructures de communication, assez précisément détaillée, est présentée comme une réponse appropriée aux attentes des habitants. Le soutien des initiatives prises par les acteurs locaux constitue une autre préoccupation qui se traduit par une assez longue liste d'opérations susceptibles de renforcer la formation professionnelle et de développer les activités de conseil aux entrepreneurs. Enfin, le développement des activités économiques fondées sur les produits locaux complète un dispositif qui fait figure de « grand classique » du développement local. L'artisanat des vanneries d'osier, les produits culinaires à base de carpe, l'agrotourisme constituent autant de produits de terroir à promouvoir.

Le champ stratégique n° 3 concerne l'ensemble des services socioculturels qui entrent dans la sphère d'action de la commune. Le très large éventail des opérations à réaliser atteste la préoccupation de la municipalité de satisfaire l'ensemble des besoins de la population, tout particulièrement en lui assurant une offre éducative, culturelle et sportive de haut niveau.

Enfin, le quatrième et dernier champ stratégique couvre l'environnement et la protection du patrimoine. Les objectifs sont là extrêmement précis qu'il s'agisse de la régulation de l'économie des eaux et des déchets, de la protection contre les risques d'inondation, de la revitalisation des espaces publics dans la petite ville comme dans les villages. Tous les aménagements prévus répondent à un réel impératif d'amélioration de la gestion et de la protection des milieux naturels de la commune. Ceux-ci ont été fortement artificialisés par le développement des activités économiques comme l'extraction des graviers, l'aménagement des réservoirs d'eau pour l'élevage des poissons, l'extension des espaces bâtis longtemps restée peu encadrée par les règlements d'urbanisme.

Cette stratégie a servi de base pour établir le plan de développement 2005-2006 qui programme les principaux investissements que la commune souhaite réaliser en sollicitant l'aide des fonds structurels européens prévus à cet effet. Par ailleurs, une coordination des politiques d'action publiques a été engagée dans le cadre de partenariats avec les collectivités territoriales de niveau supérieur, le district d'Oświęcim, la voïvodie de Cracovie. Le projet s'accompagne d'un véritable marketing territorial (site internet, dépliants publicitaires, manifestations festives, etc.).

Tableau 1. Stratégie de développement de la gmina de Zator. Contenu du document

Champ stratégique n° 1	« La vallée des carpes »
Buts stratégiques	Création du Centre européen de « la vallée des carpes ». Exploitation des valeurs historiques, des paysages et de la nature
But 1.1	Lancement du programme « Vallée des carpes »
But 1.2	Objectifs historiques
But 1.3	Base touristique et récréative
But 1.4	Promotion
Champ stratégique n° 2	Activer l'économie
Buts stratégiques	Création des valeurs attractives pour les investisseurs. Activation économique et professionnelle des habitants
But 2.1	Réalisation de zones d'activité économique
But 2.2	Réseau de routes et d'infrastructures d'une qualité répondant aux besoins
But 2.3	Soutien des initiatives des habitants. Système de conseil et de formation
But 2.4	Développement des activités économiques fondées sur les moyens locaux
Champ stratégique n° 3	Société
Buts stratégiques	Assurer des services publics de qualité pour les habitants
But 3.1	Assurer une offre éducative et culturelle de haut niveau
But 3.2	Construction de logements
But 3.3	Santé et bien-être des habitants
But 3.4	Gestion moderne de la commune

Champ stratégique n° 4 patrimoine culturel	Protection de l'environnement et du
Buts stratégiques	Conservation des valeurs naturelles et historiques
But 4.1	Mettre en règle l'économie de l'eau et le traitement des déchets
But 4.2	Protection contre les risques d'inondation
But 4.3	Revitaliser le centre de Zator et les solectwa

Source : Plan rozwoju lokalnego gmina Zator (Plan de développement local de la gmina de Zator), www.zator.iap.pl

La stratégie de développement local s'inscrit dans une politique de plus grande ampleur. La municipalité est particulièrement attentive à toutes les initiatives qui peuvent venir renforcer la vie associative sous toutes ses formes et le lien d'appartenance à une communauté locale. La vie associative est dynamisée par des clubs sportifs, un dans chaque village ainsi qu'un dans la petite ville (le club *Zatorzanka*), ainsi que par des cercles de chasseurs et une association de pêcheurs. Dans tous les villages fonctionnent l'association des pompiers volontaires ainsi que de cercles des ménagères rurales. La vie culturelle de la commune est relativement animée. Le centre culturel est un lieu de rencontre où se retrouvent les membres de deux groupes de musique, d'un cercle de peinture, d'un club de théâtre, d'un orchestre d'amateurs, etc. Parmi les associations à but culturel, la plus importante est l'« Association des amis de la terre de Zator », animée par une enseignante à la retraite qui joue le rôle d'érudit local. Le sentiment d'appartenance au territoire de Zator est très fort parmi les habitants de la commune. Cet attachement est à mettre en relation avec les spécificités historiques de ce territoire, hérité du Duché médiéval qui portait le même nom, et avec la formation d'une culture politique indépendante à l'époque de la monarchie habsbourgeoise.

La municipalité a pris l'initiative, en 1997, d'organiser les journées de Zator, une fête locale qui se tient le dernier week-end de juin et qui est désormais baptisée « la fête des carpes ». C'est l'occasion de faire venir des représentants de la commune hongroise de Berekfurdö, jumelée avec Zator. Des ensembles folkloriques des deux communes se produisent et des dégustations culinaires à base de gulasz et de carpes sont proposées aux participants. Des concours de

capture de carpes, dans des bassins artificiels installés sur la place du marché, divertissent jeunes et vieux. Produit du terroir, la carpe est devenue le symbole de l'identité locale. La silhouette renflée de ce savoureux poisson est présente sur les logos. Le journal local *Życie Zatora* rend fidèlement compte de ces festivités dans ses pages²⁵.

2.3. Un processus de spécification : la mise en patrimoine

Essayons à présent de proposer une lecture de la stratégie de développement local en nous appuyant sur les concepts de base de l'économie de la proximité²⁶. On partira de l'idée que le développement peut naître d'un processus de mobilisation des acteurs en vue de l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures, sur la base d'une identification collective à une culture et à un territoire. Le territoire devient un élément privilégié du développement dans la mesure où il inclut des facteurs historiques, culturels, sociaux, historiquement enracinés dans la réalité sociale d'un lieu et non transposables facilement à d'autres espaces. Le territoire apparaît comme une construction collective, à la fois produit et condition de production de ressources spécifiques. C'est « une dynamique de coordination d'acteurs qui a sa place dans l'émergence de nouvelles régulations » (B. Pecqueur).

Ce modèle de développement territorial repose sur un système local d'acteurs, il suppose un territoire construit et s'appuie sur un principe de spécification. En d'autres termes, le mécanisme de territorialisation repose sur le principe de spécification des actifs, c'est-à-dire la recherche de la ressource propre au territoire lui permettant de se différencier de ses voisins. Dans la compétition des territoires, l'offre de services en direction des entreprises est cruciale. L'offre peut reposer sur des dotations qui résultent soit d'un long processus d'accumulation de savoir-faire, soit d'une production de biens collectifs financés par la collectivité.

²⁵ En juin 2005, la fête des carpes est couplée avec le jubilé des 110 ans de la banque coopérative de Zator. La préparation du programme des festivités, étendu sur trois jours, a mobilisé toutes les associations fonctionnant dans le périmètre de la commune. L'église participe également à ces manifestations en célébrant chaque jour des messes à l'intention des habitants, mais aussi des membres de la banque coopérative. La liesse populaire est à son comble lors des concerts donnés en soirée même si la vente et la consommation d'alcool sont rigoureusement interdites sur la place du marché...

²⁶ Voir les travaux de Bernard Pecqueur dont l'analyse du développement local utilise la notion de proximité (géographique et institutionnelle) pour expliquer les coordinations d'acteurs.

Tableau 2. Le mécanisme de spécification des actifs et des ressources

	Générique	Spécifique
Ressource	Non marchand Exogène 1 <i>Milieu humide (faune, flore)</i>	Non marchand Endogène 4 <i>Vallée des carpes Valeurs historiques et paysagères</i>
Actif	Marchand Exogène 2 <i>Elevage piscicole</i>	Marchand Endogène 3 <i>Offre touristique et récréative</i>

Source : conception de l'auteur d'après les concepts de l'économie de la proximité

La ressource locale est constituée par le milieu naturel humide de la vallée de la Skawa : c'est un potentiel à révéler. Cette ressource est devenue un actif générique dès lors que l'élevage des carpes s'est orienté vers le marché (rôle de l'établissement piscicole). La construction d'une offre touristique et récréative qui résulte de stratégies d'acteurs, d'origine endogène, est susceptible d'en faire un actif spécifique du lieu. La spécification des actifs (passage du cas 2 à 3) résulte d'un enchaînement vertueux et requiert certaines conditions. Au delà du développement de ces nouvelles activités, la stratégie locale consiste à convertir ses actifs en ressources spécifiques ne pouvant être transférées. La vallée des carpes en tant que concept et image, fondée sur des valeurs historiques et paysagères est un avantage de type culturel, produit d'une trajectoire historique particulière, celle de la « Terre de Zator ». Sous l'impulsion de son dirigeant, la collectivité est en train de « mettre en patrimoine » son passé et ses traditions, ses monuments et ses paysages.

L'enjeu des stratégies de développement est de rechercher ce qui constitue le potentiel identifiable d'un territoire. C'est le passage de la ressource générique à l'actif générique puis spécifique qui correspond à une stratégie de développement. Une différenciation durable d'un territoire ne peut naître que de la construction de ressources spécifiques. Par la création d'un avantage absolu, le pouvoir d'attraction du territoire se trouve renforcé.

Dans une vision de développement micro-territorial, les avantages spécifiques sont créés d'une façon sélective et stratégique par les entreprises, les externalités fournies par les gouvernements locaux, les capacités de coopération et la création de synergies au sein de la société locale, et certaines spécificités produites pendant l'histoire par une culture territoriale. Il s'agit d'avantages concurrentiels, créés par l'action volontariste du gouvernement local.

Conclusion

Il est sans doute trop tôt pour se prononcer sur les chances d'attirer de nouvelles activités susceptibles de résorber le chômage (13,4% de la population en âge de travailler) mais le projet de développement local a le mérite d'exister.

Le gouvernement local a trouvé une nouvelle stabilité depuis 1998. Le conseil municipal à orientation politique de droite est parvenu à redresser la gestion financière de la commune. Le jeune maire, réélu en 2002, manœuvre avec habileté pour imposer ses vues à des élus locaux soucieux de ne pas mécontenter leur électeurat. L'avènement d'une nouvelle gouvernance dans cette collectivité repose presque entièrement sur sa capacité à coordonner les initiatives. Son action est facilitée par le fait qu'il peut prendre appui sur le capital social relativement fort de cette société locale dont la mobilisation citoyenne est en moyenne plus élevée que dans la plupart des communes rurales du pays. Le bon génie de Zator résiderait-il dans ce mode de gouvernance propre à une collectivité locale qui puise sa culture politique dans un passé peut-être moins lourd qu'ailleurs ? Le génie des lieux tirerait son pouvoir d'une histoire et d'une culture partagée.

Bibliographie :

- Bański J., (2006), *Geografia Polskiej Wsi*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gorzela G., 1998, *Regional and local potential for transformation in Poland*, Warsaw, EUROREG.
- Halamska M., Lamarche H., Maurel M.-C., (2003), *Rolnictwo rodzinne w transformacji postkomunistycznej. Anatomia zmian (L'agriculture familiale dans la transformation post-communiste. Anatomie du changement)*, Warszawa, Instytut Rozwoju wsi i rolnictwa, Polskiej Akademii Nauk.
- Maurel M.-C., (1989), *Les paysans contre l'Etat, le rapport de forces polonais*. Paris, L'Harmattan.
- Maurel M.-C., Halamska M., Lamarche H., (2003), *Le repli paysan, trajectoires de l'après communisme en Pologne*, Paris, L'Harmattan.

- Maurel M.-C., Halamska M., (2006), *Démocratie et gouvernement local en Pologne*, Paris, CNRS éditions.
- Pecqueur B., (2000), *Le développement local*, Paris, Syros.
- Pecqueur B., (2001), Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire, *Géographie, Economie, Société*, Vol 3, n° 2, 229-245.
- Pecqueur B., Zimmermann J.-B., (2004), *Economie de proximités*, Paris, Hermès-Lavoisier.
- Pecqueur B., Ternaux P., (2005), *Mondialisation, restructuration et gouvernance territoriale*, *Géographie, Economie, Société*, 7, 315-319.