



**HAL**  
open science

# Gouvernance territoriale et développement local dans les pays des Balkans - Exemples régionaux en Albanie, Kosovo et Monténégro

Besmira Manaj

► **To cite this version:**

Besmira Manaj. Gouvernance territoriale et développement local dans les pays des Balkans - Exemples régionaux en Albanie, Kosovo et Monténégro. Géographie. Université Clermont Auvergne, 2023. Français. NNT : 2023UCFA0044 . tel-04393772

**HAL Id: tel-04393772**

**<https://theses.hal.science/tel-04393772>**

Submitted on 15 Jan 2024

**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.

Thèse pour l'obtention d'un doctorat de géographie de l'Université Clermont Auvergne

Présentée et soutenue publiquement par :

**Besmira Manaj**

le 2 juin 2023

# **Gouvernance territoriale et développement local dans les pays des Balkans**

---

**Exemples régionaux en Albanie,  
Kosovo et Monténégro**



*Membres du jury :*

M. Adrian CIVICI, Professeur de sciences économiques, Université méditerranéenne d'Albanie, rapporteur  
Mme Claire DELFOSSE, Professeur de Géographie, Université Lumière Lyon 2, rapporteure  
Mme Etleva DASHI, Maîtresse de conférences en développement rural, Université agricole de Tirana, examinatrice  
M. Sabri LAÇI, Professeur de Géographie, Université de Tirana, examinateur, président du jury  
M. Daniel RICARD, Professeur de Géographie, Université Clermont-Auvergne, examinateur  
M. Laurent RIEUTORT, Professeur de Géographie, Université Clermont-Auvergne, directeur de thèse





**Besmira Manaj**

# **Gouvernance territoriale et développement local dans les pays des Balkans**

---

**Exemples régionaux en Albanie, Kosovo et Monténégro**



'I started my life with a single absolute: that the world was mine to shape in the image of my highest values and never to be given up to a lesser standard, no matter how long or hard the struggle'

Ayn Rand, *Atlas Shrugged*

'If you saw Atlas, the giant who holds the world on his shoulders, if you saw that he stood, blood running down his chest, his knees buckling, his arms trembling but still trying to hold the world aloft with the last of his strength, and the greater his effort the heavier the world bore down upon his shoulders -  
What would you tell him?'

I ... don't know. What ... could he do? What would you tell him?'

To shrug.'

Ayn Rand, *Atlas Shrugged*



# SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>Introduction générale</b> .....	13
<b>Chapitre 1</b> – Cadre d’analyse d’une recherche sur le développement territorial dans les Balkans .....	19
<b>Chapitre 2</b> – Problématique, hypothèse et méthodologie .....	45
<b>Chapitre 3</b> – Présentation des territoires d’étude.....	63
<b>Chapitre 4</b> – Des projets de développement fondés sur les ressources locales, mais inégalement avancés.....	113
<b>Chapitre 5</b> – Le partage inégal des rôles entre acteurs .....	129
<b>Chapitre 6</b> – Organisation territoriale et reformes administratives .....	163
<b>Chapitre 7</b> – L’enjeu de la gouvernance locale dans les pays balkaniques .....	189
<b>Chapitre 8</b> – Cohésion, coopération et proximité géographique .....	217
<b>Conclusion générale</b> .....	239
<b>Bibliographie</b> .....	247





# Remerciements

Tout au long de cette recherche doctorale, j'ai retenu l'inspiration de mon père qui a toujours eu plus confiance en moi, que mes propres sentiments marqués par le doute. Avant qu'il ne décède, il a noté : « *Je crois fermement que vous n'arrêterez jamais d'apprendre, de travailler pour trouver toujours la meilleure façon de relever des défis sans fin avec la force de la réflexion* ». Cette thèse lui est dédiée.

Conduire une recherche doctorale implique le soutien de nombreuses personnes, même si chacune contribue différemment à son aboutissement.

J'ai eu le privilège d'être soutenu par plusieurs enseignants universitaires, institutions, organisations, amis, famille, qui resteront toujours, grâce à leur précieuse contribution, comme l'expérience la plus extraordinaire que j'ai réalisée, prouvant que le défi le plus difficile est surmontable à condition d'avoir de la volonté et de la patience.

J'ai une profonde gratitude pour les personnels de l'Université pour m'avoir accepté dans ce parcours doctoral et pour leur soutien permanent. Je remercie également les membres du jury qui ont accepté d'évaluer cette thèse et de contribuer à son amélioration.

Je ne pourrais jamais assez exprimer ma profonde gratitude à mon directeur de thèse, le professeur Laurent Rieutort de l'Université Clermont-Auvergne, qui a consacré beaucoup de temps, de patience, de compréhension et d'échanges scientifiques, pour m'accompagner dans la réalisation de cette recherche. Je remercie également grandement, pour son soutien déterminant, le professeur Adrian Civici de l'Université méditerranéenne d'Albanie, qui m'a fait bénéficier pendant toute la recherche de ses connaissances profondes des Balkans et de ces expériences pluridisciplinaires.

La conduite de cette thèse n'aurait pas été possible sans le généreux soutien de mes collègues et spécifiquement des équipes « leader » de plusieurs projets européens et balkaniques. Le Dr Robert J. Connor, n'a cessé de m'encourager et de me conseiller dans ce parcours exigeant.

Je remercie toutes les personnes rencontrées dans les institutions publiques et qui m'ont aidé en trouvant du temps pour m'expliquer avec une formidable attention plusieurs processus, projets et résultats touchant les territoires étudiés alors que les données étaient rares et difficiles d'accès. Je pense notamment à Mesdames Voltana Ademi, maire de Shkodra, et Mimoza Kusari maire de Gjakova ainsi que Monsieur Artan Osmani, responsable des projets internationaux de la commune d'Ulcinj, ou aux responsables des services de la municipalité de Kukës. Il est également très important de mentionner l'apport décisif du président de la Chambre de commerce d'Albanie, Monsieur Nikolin Jaka, qui m'a fait bénéficier de sa profonde connaissance du pays, ainsi que de Monsieur Sokol Kolgjini, président de la chambre de commerce de Kukës, sans l'aide de qui l'analyse de cette région n'aurait pas pu être approfondie.

J'exprime également toute ma gratitude pour plusieurs responsables des ministères de l'Agriculture, des Affaires étrangères, de l'Économie, d'Albanie, du Kosovo et du Monténégro. Ils ont tous collaboré avec moi pour les projets et leur apport pour la recherche a été déterminant. Plus localement, je remercie aussi les cadres du gouvernement local du Kosovo, ainsi que plusieurs directeurs régionaux dans l'agriculture, l'économie ou la planification urbaine. Plusieurs responsables des unités administratives de Kukës, Shkodra, Gjakova et Ulcinj m'ont aussi fourni des données et des informations décisives pour la recherche.

Je remercie également les juristes européens et albanais qui ont contribué à ma meilleure compréhension des processus d'intégration et de cohésion dans les Balkans, comme Monsieur Raymonde O'Rouke. Monsieur Florian Mima, ancien ministre albanais des Finances a partagé avec moi son expertise sur la législation permettant la valorisation des ressources et ce à différentes échelles géographiques et avec des comparaisons éclairantes avec les dispositifs présents au Kosovo. Qu'il en soit vivement remercié.

Je veux exprimer ma gratitude pour plusieurs journalistes qui m'ont aidé en me fournissant des données qualitatives essentielles, comme Monsieur Basir Collaku. J'ai également bénéficié des échanges très enrichissants sur les aspects géopolitiques, avec l'historien et diplomate, Docteur Enver Bytyci. Je remercie mes collègues proches pour leur

soutien moral et professionnel : Artan Hoxha, présidente de Tirana Business University, et Manuela Mece, Doyen de la faculté d'économie.

Durant tous mes séjours en France, j'ai bénéficié des apports de l'École Doctorale et de l'UMR Territoires, et notamment de Monsieur Éric Langlois, ingénieur géomaticien, qui a mis en cartes les données statistiques difficilement rassemblées dans les trois pays. De façon plus pratique, j'ai aussi profité de la générosité de ma chère amie Daniela Memushaj, qui m'a hébergé et offert son affection et sa confiance durant toute la durée de la thèse.

Ma chère amie Besa Selmanaj m'a fortement soutenue et a contribué à cette recherche par son intérêt et son affection permanente.

Enfin, je veux mentionner les personnes les plus importantes qui ont sacrifié beaucoup de temps et d'énergie dans leur soutien exceptionnelle : ma mère qui est un modèle pour moi, et ma nièce Anja qui a vécu avec moi.

# Abréviations

ASA	Accord de stabilisation et d'association
ASK	Agence de Statistique de Kosovo
ATSH	Agjensia Telegrafike Shqiptare
AZHBR	Agjensia per Zhvillim Rurale dhe Bujqesor
CCI	Chamber of Industry and Commerce
CEFTA	Central European Free Trade Agreement
CLLD	Community - led local developemnt
CoE	Council of Europe
EFGS	European Forum for Geography and Statistics
EPD	EuroPartnersDevelopment
ESPN	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
EU	Union européenne
FES	FRiedrich Ebert Stifund
FSHZH	Fondi Shqiptar i Zhvillimit
GAL	Groupe D'Action Locale
GT	Gouvernance Territoriale
ICR	International Civilian Representative
INSTAT	Institut de Statistique d'Albanie
INTERREG	Inter Regional Cooperation
IPA	Instrument of Pre Accession
IPARD	Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development
KLSH	Kontrolli Larte I Shtetit
MBZHR	Ministria Bujqesise dhe Zhvillimit Rural
MONSTAT	Institut de Statistique de Monténégro
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non Profit Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONU (UN)	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation for security and cooperation in Europe
PCKD	Promotion of Cultural Diversité
PIB	Produkt i Brendshem Bruto
PME	Petite et moyenne entreprise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé
QV	Qeverisje Vendore
TANGO	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
TG – WEB	The Western Balkans Network on Territorial Governance
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UPA	Agriculture participative urbaine
WB	World Bank



# INTRODUCTION GÉNÉRALE

Au cours des dernières décennies, une partie des Balkans a connu des transformations profondes et des dynamiques de développement différenciées, modifiant les perspectives des politiques publiques. Cette recherche souhaite revenir sur ces transitions, à différentes échelles et souvent difficiles, et sur les défis de cohésion territoriale dans le cadre des enjeux d'intégration européenne. Depuis les années 1990, la région que nous étudions a connu un processus de transformation important, passant d'un paradigme de « balkanisation » à un paradigme d'eupéanisation. La mutation politique et socio-économique à laquelle plusieurs États issus des systèmes communistes (ex-Yougoslavie, Albanie, Bulgarie, Roumanie) sont confrontés nécessite la mobilisation de ressources et de capacités internes et externes qui seront au cœur de notre réflexion.

## *Processus de transition*

Dans les Balkans, la transition postcommuniste était multidimensionnelle. Il s'agissait à la fois de construire de nouveaux États, de mettre en place de nouvelles institutions et formes de gouvernance démocratiques, de développer une économie de marché, etc. Cette transformation était d'autant plus complexe que les piliers des États étaient très fragiles. Le processus de désintégration de l'ex-Yougoslavie et de reconstruction de nouveaux États est encore inachevé, comme le montrent récemment les incidents entre le Kosovo et la Serbie. De même, l'Albanie a traversé des périodes difficiles de désordre et de tensions, notamment au printemps 1997 avec l'effondrement de l'organisation politico-économique de l'État tandis que de nombreuses questions demeurent non résolues (statut du foncier).

Le terme de « balkanisation » dans son usage historique a été utilisé pour désigner un processus de fragmentation et d'antagonismes politiques. Dans le langage courant contemporain, le mot s'oppose parfois aux valeurs et normes « occidentales », notamment en matière de gouvernance. Nous proposons, à la suite de D. Jano (2008), de mobiliser la notion

de « dernière balkanisation » qui vise justement à décrire la situation des États des Balkans occidentaux depuis les années 1990 avec leur dernier processus de transformation.

**Tableau 1 : Les étapes de la transition balkanique d'après D. Jano (2008)**

Stages	<i>The 'last' Balkanization</i>	<i>The 'delay' transition</i>	<i>The 'pre-' Europeanization</i>
The process of...	<i>Nation- and state-building</i>	<i>Institution-building</i>	<i>Member-state building</i>
Problems and challenges	<i>Violent disintegration (dissolution &amp; disorder)</i>	<i>Governance incapacity (Institutional incapacity &amp; De-industrialisation)</i>	<i>Compliance (Institution and policy adaptation)</i>
Causalities and Mechanisms	<i>Correlation between the homogeneity and acceptance of difference (state – citizens relations)</i>	<i>High uncertainty (because of modes of communism, role of EU and domestic political elites)</i>	<i>Conditionality (Pre-accession impact)</i>

D. Jano (2008) propose trois grandes étapes pour étudier les Balkans occidentaux : celle de la construction de la nation et de l'État (la « dernière balkanisation »), celle de la transition « retardée » et enfin celle de la « pré-européanisation ». Selon l'auteur, la « dernière balkanisation » est une période caractérisée par le processus de construction de la Nation et de l'État, dont les principaux défis sont la dissolution et le désordre des organisations publiques, en lien avec une « dépendance au sentier » qui rappelle que l'ancien type de relations entre l'État et les citoyens était particulièrement fragile. La transition « retardée » s'exprime notamment par rapport aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Elle souligne que les Balkans occidentaux ont souffert d'une incapacité de gouvernance qui les a empêchés de construire une démocratie libérale, de reconstruire leur économie (agricole et industrielle) et de s'ouvrir sur les marchés. Le stade de « pré-européanisation » touche désormais les Balkans occidentaux et renvoie à la réforme des institutions et des politiques selon un « modèle » européen qui exige certaines conditions de renforcement institutionnel et de réajustement politique nécessaires à l'instauration de la démocratie, dans la perspective d'association et d'adhésion de ces pays à l'UE. L'accent a souvent été mis sur la structure institutionnelle des États et sur la démocratie, assimilées au « constitutionnalisme » ou aux arrangements juridiques nécessaires pour parvenir à la stabilité politique et à un processus politique inclusif (Gadjanova,

2006). Sans ignorer ces dimensions, notre recherche doctorale souhaite approfondir la dimension territoriale de cette « pré-européanisation » en intégrant les enjeux de valorisation des ressources, les dynamiques des acteurs et les formes locales de gouvernance. La capacité de chaque acteur en tant que partie intégrale de l'action collective a un rôle majeur qui contribue à une approche renouvelée de la gouvernance.

### *Stratégies européennes et territorialisation*

Historiquement, beaucoup de politiques nationales et européennes portaient du caractère « périphérique » des régions, défini par des données statistiques, pour mener des actions compensatrices en faveur de territoires les plus en difficulté (montagnes, îles, campagnes isolées...). Il s'agissait en parallèle de développer et d'accompagner les initiatives locales, les logiques endogènes, voire autonomes, pour que le territoire concerné puisse renforcer ses moyens et lancer un nouvel élan de développement. Ces efforts liés à la territorialisation de l'action publique en tant que concept intégrant la perspective du développement durable et de la démocratie locale ont été déployés par l'Union européenne à travers les programmes « classiques » (par exemple l'initiative LEADER) ou bien les Instruments IPA (Pre-accession Assistance) qui concernent plusieurs États des Balkans et de nombreuses autres missions dans le cadre du développement économique et de la valorisation des ressources. Des principes nouveaux fondent cette politique de développement territorial à l'échelle européenne : principe de partenariat, ciblage sélectif sur l'échelon local (territorialisation). Parce qu'elles laissent des marges de manœuvre substantielles à la discrétion des acteurs, les démarches LEADER ou IPA revêtent le caractère d'« une partition incertaine ».

Dans ce contexte, trois logiques sont particulièrement présentes :

- La valorisation des ressources *endogènes* (dont environnementales et/ou patrimoniales et culturelles) plus ou moins spécifiques, car elles constituent un levier formidable de développement par l'avantage différenciatif qu'elles procurent ;
- La mise en œuvre de politiques publiques de soutien, d'intégration, à l'échelle de territoires dans lesquels on recherche les coopérations, mais aussi l'implication des acteurs locaux, les innovations sociales locales ;
- Une troisième de mobilisation des acteurs par la recherche de nouvelles formes de gouvernance et de capacitation qui génèrent leur propre capacité d'initiative et d'entrepreneuriat. Il s'agit de passer d'une politique de *compensation* à une politique de



*transformation* s'appuyant sur les gouvernances locales et les mises en réseau, les actions intersectorielles et globales à l'échelle d'un territoire.

Tous les pays des Balkans ont d'ailleurs été confrontés à des changements intenses du processus d'administration et d'organisation territoriale. Dans l'optique de l'eupéanisation, il s'agit de soutenir la capacité de répondre aux grands objectifs d'intégration et de gouvernance.

Le processus de gouvernance est très complexe et intéressant. Le projet ESPON TANGO (*Territorial Approaches for New Governance*)<sup>1</sup> confirme que la gouvernance territoriale est importante pour atteindre des objectifs spécifiques de développement territorial et, ce faisant, pour atteindre l'objectif cohésion. Mais elle nécessite de coordonner les actions des acteurs et des institutions, en intégrant les secteurs politiques et en mobilisant la participation des parties prenantes, tout en étant adaptable aux contextes changeants et aux spécificités locales. La complexité des réalités balkaniques implique un jeu multidimensionnel d'acteurs de différentes échelles. Comprendre un territoire est donc très important afin de connaître son identité, ses processus de développement et d'avoir les perceptions des acteurs principaux.

### *Le choix des terrains*

Afin de tester ce modèle de développement territorial dans les Balkans, nous proposons de concentrer notre recherche sur des territoires choisis en Albanie, Monténégro et Kosovo. Dans ces études de cas, les dynamiques d'émergence territoriale, de valorisation des ressources, de capacitation des acteurs et de gouvernance apprenante ont fait l'objet d'une analyse critique avec une évaluation. L'articulation des institutions et de ces processus sociaux, tout au long de la démarche de construction territoriale, devient un indicateur d'efficacité et d'efficience pour des territoires.

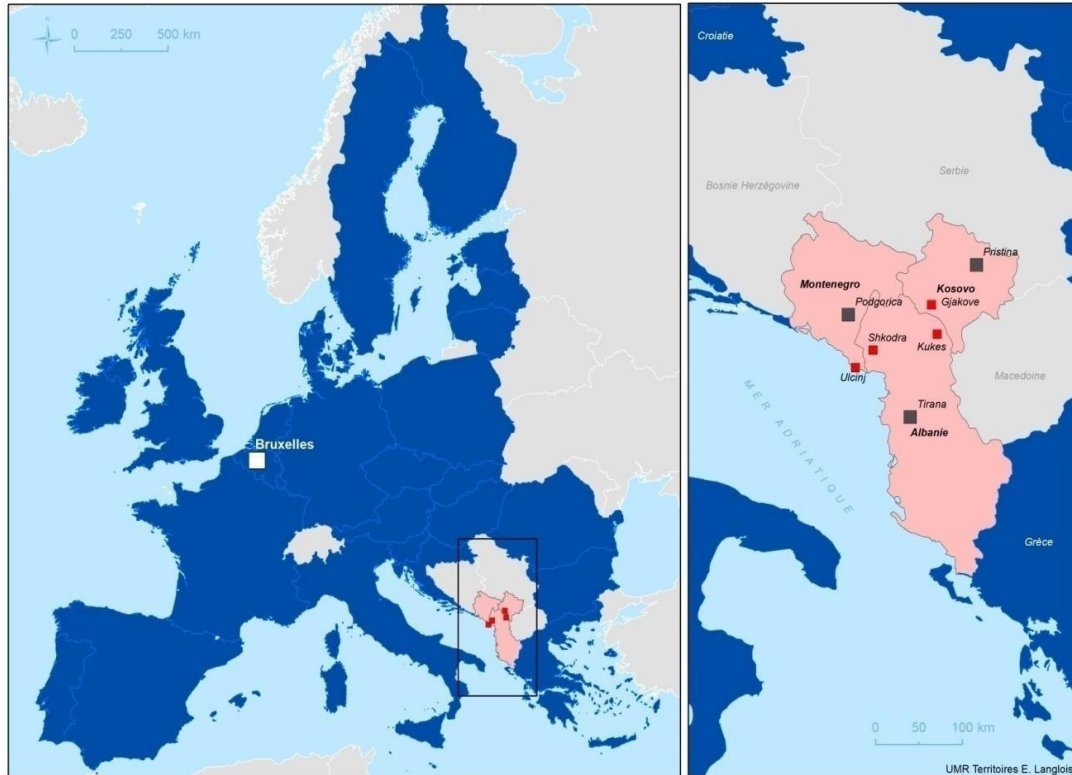
Bien que ces concepts et cette approche systémique soient largement décrits dans la littérature, ils ne fournissent pas beaucoup d'indications sur la mise en œuvre. Un cadre pratique est nécessaire pour combler le fossé entre la vision théorique et la pratique. Ceci est particulièrement important dans le contexte des Balkans, car nous avons vu que ces États sont à la fois divers, en transition tardive et inégalement intégrés dans les réseaux européens. L'initiative pour l'émergence des territoires est mouvante et ne s'inscrit pas dans une échelle géographique

---

<sup>1</sup> [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON\\_TANGO\\_Scientific\\_Report\\_Final.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_TANGO_Scientific_Report_Final.pdf)

donnée, mais elle dépend de la capacité d’identifier, révéler, mettre en valeur et gérer durablement les ressources territoriales.

**Carte 1 : Localisation des terrains d’étude**



### *Annonce du plan*

Afin de traiter notre problématique, nous reviendrons dans un premier chapitre sur le cadre d’analyse, en insistant sur la question des jeux d’acteurs – et de leurs capacités d’action –, de la gouvernance et de la valorisation des ressources. Dans un deuxième chapitre, nous présenterons nos hypothèses de recherche et notre méthodologie, avant de revenir en chapitre 3 sur la présentation des territoires choisis.

Les premiers résultats de la recherche sont présentés dans un second temps. D’abord en décrivant les projets de développement et de valorisation des ressources dans chacun des terrains (Chapitre 4), puis en isolant le rôle de chaque acteur : institutions publiques, entreprises et associations (Chapitre 5). Les formes d’organisation territoriale seront ensuite questionnées pour prendre en compte des réformes en cours (Chapitre 6) et voir comment peuvent émerger de nouvelles formes de gouvernance, qui seront approfondies dans le Chapitre 7, en insistant sur les difficultés de coordination. Enfin, le dernier chapitre abordera le thème des proximités et de la coopération entre les territoires, et ce à différentes échelles.



# Chapitre 1

## **Cadre d'analyse d'une recherche sur le développement territorial dans les Balkans**

Ce premier chapitre a pour objectif de présenter notre thématique de recherche et les premiers éléments de notre cadre d'analyse adapté au contexte des Balkans. La littérature scientifique nous informe des changements de paradigmes dans l'étude du développement des territoires en lien avec les évolutions démographiques, économiques et sociales.

Ces questionnements très larges posent en fait des enjeux de transmission, d'apprentissage, de capitalisation des expériences, mais aussi d'action collective, de « mise en relation » d'acteurs et de ressources, de réseaux et de coopérations territoriales. Nous reviendrons tout d'abord sur le territoire et les théories du développement territorial « durable », avant d'envisager le cheminement parallèle de la réflexion sur les capacités des acteurs, puis de proposer une définition et de jeter les fondements théoriques de la notion de territoire « intelligent » ou « apprenant », afin de mieux dégager notre grille d'analyse sur les conditions d'émergence de telles trajectoires.

### **I. Un cadre d'analyse renouvelé : ressources territoriales et capacité des acteurs**

#### **A. Les théories du développement territorial**

Vu comme un processus global de transformation – des processus environnementaux, spatiaux, culturels, sociaux, économiques, politiques et technologiques –, le développement territorial doit permettre d'améliorer durablement les conditions de vie de la population vivant sur cet espace à partir, d'une part, d'une latitude d'action des acteurs locaux pour réaliser le changement attendu et, d'autre part, d'une meilleure utilisation des ressources du lieu.

Cette approche s'inscrit historiquement dans la mobilisation de concepts complémentaires. Celui de développement est le premier. Initié par des travaux d'économistes dès le XIX<sup>e</sup> siècle,

il se diffuse après 1950 en abordant paradoxalement la question du sous-développement. Il s'agit de réduire les inégalités et la pauvreté dans le monde et donc d'augmenter les richesses et d'améliorer les conditions de vie d'une population en dépassant la seule croissance économique. Mais ce modèle s'inscrit trop souvent dans une approche « évolutionniste », ignorant les dimensions géopolitiques ou culturelles, et postulant des stades successifs pas toujours adaptés aux spécificités locales. Le « progrès » est alors bien souvent un leurre dissimulant des intérêts économiques et des enjeux de pouvoir. Ajoutons aussi que pour certains, il peut y avoir un développement sans croissance économique, si les conditions de vie s'améliorent et en respectant les limites écologiques de la planète, grâce à une meilleure redistribution des richesses.

En réalité, les modèles du développement sont différents et se sont enchaînés / enrichis / renouvelés dans le temps ; en reprenant la synthèse proposée par André Torre (2015) nous pouvons brièvement identifier trois grandes approches.

- Le premier modèle « *cherche à maximiser l'utilité des agents sur la base de leur rationalité plus ou moins parfaite ou complète, ainsi qu'à satisfaire leurs besoins sans nuire à ceux de leurs voisins* » (Torre, 2015) ; le développement repose alors sur l'exploitation des ressources disponibles, même s'il doit tenter de préserver celles-ci par une substitution de richesses créées au capital naturel ; la théorie néo-classique du développement repose largement sur cette vision qui considère « *une croissance homothétique du capital et du travail, puis de la connaissance ou des investissements en matière de Recherche et Développement* » (Ibid., 2015). En définitive, le territoire est un élément neutre et l'espace est d'abord vu comme une barrière aux échanges ou surtout un catalogue de ressources génériques à « exploiter » et à intégrer dans l'acte marchand via les filières économiques ; il en résulte une mise en concurrence avec des avantages comparatifs pour certaines régions et entreprises et donc un inégal partage de la rente économique ; ces dernières résultant des dotations naturelles (matières premières, conditions pédoclimatiques) ou, plus récemment, du niveau technologique.

- Une deuxième conception qui s'inspire de la théorie des **pôles de croissance** initiée par François Perroux en 1969. Celui-ci considère que le développement repose sur la polarisation spatiale des activités. Cette vision peut tout aussi bien s'appliquer à la création *ex nihilo* d'un centre économique puissant (de type zone industrialo-portuaire) qu'au rayonnement des aires métropolitaines qui concentrent les activités et où se co-localisent entreprises et

salariés/consommateurs. Dans ce modèle, on retrouve souvent, parmi les acteurs, un rôle décisif de l'État et des politiques publiques, même si le secteur privé peut prendre le relai...

Cette approche, renouvelée par la **Nouvelle Économie Géographique** (NEG), initiée par Paul Krugman (1991) est favorable à la spécialisation productive et à la circulation des richesses, certaines zones se développent en bénéficiant de l'apport de revenus extérieurs (Davezies, 2008). Parce qu'un territoire peut bénéficier des revenus des personnes qui n'y travaillent pas (migrants pendulaires, retraités, touristes et résidents secondaires), l'attractivité résidentielle devient alors le moteur de sa propre économie avec la circulation toujours plus intense des capitaux, comme l'ont montré les travaux de Laurent Davezies (2008) et de Magali Talandier (2009), autour de la théorie de la base, rebaptisée économie résidentielle ou présenteielle. L'objectif en termes de développement est bien que ces revenus circulent et soient consommés dans le territoire.

Cette conception débouche fort logiquement sur des enjeux de **compétitivité et d'attractivité** des territoires, qui visent la capacité à attirer de nouveaux résidents, des touristes, des créateurs d'activités et autres innovateurs. On reconnaît notamment les apports de Richard Florida sur la « classe créative », dont la présence et la venue dans une ville, améliorerait ses capacités d'adaptation et d'innovations, et structurerait son attractivité. De nombreux exemples montrent le cercle vertueux de l'attractivité à partir des premières innovations, par combinaison d'effets de compétitivité, de productivité et d'entraînement. *« Mais l'hyperattractivité peut aussi conduire à des cercles vicieux. Il suffit d'introduire de nouveaux déterminants (impact des dégradations environnementales, coût du foncier excessif, fermeture ou déplacement des entreprises, faible implication des organisations locales, blocages sociologiques en lien avec des perceptions négatives du territoire, conflits d'usage...) pour que le système engendre une baisse de la demande, un recul de l'attractivité pour les créateurs d'entreprises et pour les actifs ou demandeurs d'emploi... et finalement une remise en cause du processus de développement et de polarisation »* (Rieutort et al., 2013).

- Dans les années 1970, le thème du « **développement local** » émerge, en profitant des travaux précurseurs d'Alfred Marshall sur les « districts » industriels<sup>2</sup> dessinant un territoire fondé sur l'appartenance à un corpus social homogène, les liens et réseaux de coopération entre entreprises et les projets communs. Ce modèle est renouvelé en France par les écrits de Philippe

---

<sup>2</sup> Alfred Marshall avait développé l'idée selon laquelle l'industrie localisée baigne dans une « atmosphère industrielle ».

Aydalot, Georges Benko, Alain Lipietz, Paul Houé ou Bernard Pecqueur. Selon ces auteurs, le développement n'a pas lieu uniquement sur les pôles de croissance, mais aussi dans des territoires en lien avec des dynamiques sociales locales. Par opposition au « national », au « mondial » voire au « régional », on envisage désormais des processus « autocentrés » et « intégrés » fondés sur la mobilisation des ressources et des énergies locales. Les « régions qui gagnent » (selon l'expression de Georges Benko et Alain Lipietz) disposent ainsi de « ressources » spécifiques, souvent immatérielles, comme des savoir-faire, des patrimoines, des valeurs partagées, des dynamiques collectives, la capacité à innover et à s'ouvrir à la nouveauté, etc. Ces ressources sont donc le fruit d'une construction sociale, d'acquisitions progressives. Selon Xavier Greffe (2002), « *Le développement local est un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies* ».

Il est alors question de « **milieux innovateurs** », de « districts » et de « systèmes productifs locaux » qui dépassent la seule figure de l'entrepreneur innovant pour prendre une dimension collective et territoriale dans laquelle les processus d'agglomération (concentration spatiale d'activités), de spécialisation (orientation vers un ou plusieurs types d'activités) et de spécification (émergence de structures institutionnelles, construction de ressources spécifiques) font système avec les initiatives des acteurs et les valeurs communes endogènes pour favoriser un enrichissement des structures économiques, sociales et culturelles.

Ces territoires productifs locaux sont aussi qualifiés de *clusters*, en lien avec les analyses de Porter (1998). Il s'agit de regroupements d'entreprises et souvent de laboratoires de recherche entretenant des liens forts dans un domaine particulier. Les **systèmes locaux d'innovations** compétitifs, du type technopoles ou pôles de compétitivité s'inscrivent dans une représentation un peu différente même s'ils intègrent la dimension territoriale et surtout celle des réseaux. L'innovation désigne le processus de déploiement d'une nouveauté technique, organisationnelle ou institutionnelle, mise au point pour résoudre un problème, lever un verrou, engager une transformation plus radicale. Depuis les travaux précurseurs de Schumpeter (1911), l'innovation est considérée comme le moteur du développement et du dynamisme des territoires, en s'appuyant notamment sur des « innovateurs » et sur la circulation des connaissances. L'approche est souvent réduite à la seule dimension technologique ou organisationnelle, ce qui en limite les bénéfices à quelques espaces particuliers, notamment urbains. Cependant, un renouvellement se dessine récemment grâce aux notions d'**innovations sociales et territoriales**. Celles-ci sont définies comme des réagencements spatiaux



qu'implique l'introduction d'une nouveauté, en insistant sur l'inventivité des populations locales, sur l'émergence de formes partagées ou collaboratives et sur la place des marges spatiales dans l'inventivité des fonctionnements territoriaux. À partir de ces démarches collectives, des formes d'innovation sociale, par exemple dans le champ de l'économie sociale et solidaire, peuvent également se déployer en traduisant une volonté de sortir des pratiques habituelles et en impliquant « une rétroaction positive entre le porteur et les preneurs de l'innovation ; l'innovation n'est donc pas seulement un processus technique ou économique, mais relève aussi du champ culturel ou organisationnel (procédures, organisations, gouvernance...). Ces processus révèlent des logiques d'acteurs sociaux, qui œuvrent au développement de nouvelles activités, de nouveaux usages des territoires et de leurs ressources revisités » (Grison *et al.*, 2018).

## **B. L'approche par les ressources territoriales, les acteurs et la gouvernance**

De fait, alors que la compétition entre les territoires s'accroît, des avantages comparatifs sont recherchés à travers l'activation de **ressources spécifiques** à chaque territoire (Pecqueur, 2006). Cette conception s'appuie sur les travaux qui ont montré que la force d'un territoire résidait dans sa capacité à être compétitif grâce à une différenciation de son offre de produits et services, mais surtout du fait d'une spécification de son tissu productif (Gumuchian, Pecqueur, 2007) et d'une appropriation collective d'activités fortement ancrées dans le territoire considéré. Dans cette perspective, le rôle des acteurs est central : ils doivent non seulement percevoir puis s'approprier la ressource, mais aussi se coordonner de sorte qu'ils l'intègrent dans la dynamique de développement local. En définitive, toute recherche sur le développement territorial doit alors envisager la capacité des acteurs locaux à se mobiliser et à s'organiser collectivement pour activer des ressources spécifiques, dans une perspective de construction ou de renforcement de la cohésion du territoire. Ce processus vertueux passe donc par la mobilisation des acteurs du territoire et par trois phases :

- La révélation et l'identification : la ressource latente est découverte, plus ou moins intentionnellement, ce qui conduit à son exploitation.
- L'activation est plus ou moins consciente et plus ou moins maîtrisée et collective, par exemple pour protéger la ressource, ou pour développer les effets démultiplicateurs du produit/service.
- La démarche d'identification puis d'activation peut permettre aux acteurs de spécifier la ressource ; pour Duquenne et Woillez (2009), cette dernière « *passé par une*

*démarche d'appropriation collective permettant un ancrage profond de la ressource dans le territoire vécu, participant ainsi de l'identité territoriale. Ce phénomène d'appropriation collective constitue le lien essentiel entre la spécification des ressources et l'identification du territoire : plus le territoire est identifiable, plus cela renforce le niveau de spécification des ressources et par là même, contribue à l'émergence à terme du territoire. D'où l'importance d'aborder l'identification, l'évaluation et la valorisation des ressources spécifiques dans une perspective de construction d'un projet intégré de territoire ».*

Par ailleurs, la demande pour les produits et services dits « spécifiques » permet aux producteurs et aux transformateurs de modifier leur positionnement dans la concurrence et de dégager des rentes plus ou moins significatives. Celles-ci tendent à être d'autant plus importantes que les produits et services sont complémentaires (c'est l'idée du « panier de biens et de services ») et achetés simultanément par les consommateurs (Angeon *et al.*, 2008 ; Hirczak *et al.*, 2008). Depuis les recherches pionnières sur les Baronniees (Hirczak *et al.*, 2008), on sait qu'un cercle vertueux s'installe dans lequel les qualifications se renforcent les unes les autres, tandis que l'image d'un territoire de qualité contribue à la « survalorisation » économique de ses productions. On considère que le consommateur/visiteur est sensible dans ses décisions d'achat à l'effort collectif d'une construction identitaire de qualité sur un territoire, même si celle-ci suppose une coordination favorable entre les acteurs privés (entreprises) et publics (collectivités locales). L'activation de plusieurs composantes (produits bruts et élaborés, objets ou savoir-faire associés, patrimoine culinaire, productions artisanales, accueil de loisirs ou touristique, paysages culturels...) et la combinaison entre ces ressources intégrant des dimensions symboliques, est donc à l'origine d'un cercle vertueux de patrimonialisation, de valorisation économique et de territorialisation de la ressource. L'ensemble intègre généralement « un jeu de miroirs » (Duquenne, Woillez, 2009) entre des regards d'acteurs exogène (par exemple des touristes, des scientifiques ou des « originaires » ayant quitté le territoire rural pour des études ou une vie professionnelle) et endogène. La reconnaissance de la singularité d'une ressource nécessite souvent le recours à un regard extérieur, à une médiation qui permettra de rendre perceptible par tous cette singularité.

En résumé, le développement local doit rechercher cette « rente de qualité territoriale » et des « paniers de biens et de services » mettant en cohérence dans un même territoire une offre spécifique de produits et de services – notamment touristiques ou environnementaux –, se renforçant mutuellement, contribuant à générer une image positive et dégagant des plus-values

économiques. La préférence exprimée pour les produits ou services locaux n'est qu'une préférence indirecte pour le territoire lui-même, sa réputation, ce qui explique que la demande soit peu élastique par rapport aux prix. Le panier de biens trouve donc son originalité dans cette approche transversale mettant en jeu une multitude d'acteurs et de biens publics (l'environnement, les paysages, la biodiversité, mais aussi le patrimoine, la culture et l'histoire).

L'intérêt de prendre en compte les **acteurs** dans toute analyse du développement des territoires fait aujourd'hui consensus. Michel Lussault parle d'une « *inflexion actorielle* » de la géographie à compter des années 1970 (Lussault, 2003). À partir des travaux de Michel Lussault (2003), Hervé Gumuchian *et al.* (2003), Guy Di Méo et Buléon (2005), nous retenons cinq qualités essentielles de l'acteur. Celui-ci est compétent, capable de réflexivité, interactif, pluriel, spatialisé. Ajoutons pour finir que si les acteurs sont souvent considérés de manière individuelle, il existe aussi des acteurs collectifs. Cette prise en compte de l'acteur dans l'analyse territoriale n'est pas sans conséquence. En effet, prendre en compte l'acteur c'est accepter d'appréhender la complexité et les sciences cognitives, c'est aussi intégrer la notion d'incertitude « *puisque par-delà les déterminations auxquelles il ne saurait échapper, chaque acteur demeure en grande part imprévisible* » (Di Méo, Buléon, 2005, p. 34) ; c'est enfin entrer par la dimension microsociale afin de mieux comprendre le mésosystème : « *les acteurs permettent d'expliquer que l'espace est en mouvement (processus de territorialisation) ce qui vu à l'échelle micro, renvoie aux territorialités (trajectoires, pratiques, positionnements, etc.). Privilégier le particulier et le singulier pour atteindre la compréhension globale des phénomènes géographiques, permet de rendre visibles les dynamiques à l'œuvre. Tout acteur est au cœur même du processus de territorialisation* » (Gumuchian *et al.*, 2003).

L'approche par les **capacités** des acteurs, promue par le prix Nobel d'économie (1998), Amartya Sen renouvelle l'interprétation du développement. L'auteure soutient que l'essentiel est de permettre à la population de réaliser ses capacités et que le développement économique est obtenu par la mobilisation des capacités, des compétences et des aptitudes que les acteurs ont développées grâce aux ressources matérielles et immatérielles que possède le territoire. Le cœur de la théorie repose sur l'idée de capacités (*capabilities*) – le fait d'être en mesure de faire quelque chose grâce aux possibilités (organisationnelles, techniques, sociales ou culturelles, etc.) offertes par une organisation... ce que l'on distinguera des seules capacités qui prennent en compte ce qu'une personne est capable de faire – et sur la liberté d'agir et de « pouvoir faire » en s'appuyant sur un ensemble de ressources mobilisables. L'acteur verra ainsi

s'accroître son *empowerment*, processus social de reconnaissance et d'habilitation des personnes dans leur capacité à satisfaire leurs besoins et de contrôler leur propre vie.

Par ailleurs, dans le processus de valorisation des ressources territoriales, la mise en place d'une **gouvernance** partagée est un des enjeux centraux. Celle-ci peut être définie comme un dispositif partenarial de prise de décision et d'intervention ; elle aura pour fonction de gérer l'action coordonnée des acteurs locaux dans ce processus de valorisation de la ressource (Angeon *et al.*, 2006 ; Woillez, 2014), tout en régissant les intérêts individuels et collectifs qui convergent autour de celle-ci, et éventuellement en arbitrant les conflits qui pourraient émerger (Darly, 2008). En l'absence d'une telle approche, on connaît les risques de gouvernances trop hiérarchisées et standardisées : dissolution des responsabilités et désengagement des pionniers, effets de blocage... D'après les travaux de Roux *et al.* (2006), la gouvernance territoriale est « un processus dynamique qui vise à la formulation et à la résolution du “problème” que seraient la pérennité d'un développement ciblé sur la qualité territoriale et la participation à la construction de projet de territoire ». Pour ces auteurs, la gouvernance, lorsqu'elle est qualifiée de territoriale, est proche des notions de proximité et de coordination d'acteurs. On retrouve alors l'importance de l'identification des acteurs « *dans leur rôle, leurs comportements, leurs intentions et leurs stratégies d'actions territoriales et de leurs rapports (modes d'organisation) sans référence systématique au pouvoir de l'État* ». On reconnaît là des acteurs institutionnels, mais aussi individuels, privés, collectifs ou associatifs, etc. ; des formes d'organisation en réseau, des interdépendances.

Sur le fond, la construction d'un processus vertueux suppose de passer à un dispositif partenarial horizontal, qui associe l'ensemble des personnes concernées au processus de prise de décision, suivant un principe de coresponsabilité (de responsabilité réciproque entre les parties prenantes). Dans sa thèse, M. Woillez (2014) envisage cette gouvernance partagée « *en ce sens qu'elle associe l'ensemble des personnes concernées [...], ces dernières pouvant être identifiées et caractérisées à la fois suivant leurs points de vue et positions quant à la thématique et aux enjeux du concernement et suivant leurs relations à l'espace de concernement – lequel peut être plus étendu ou plus restreint que le territoire* ». Une telle démarche suppose de définir l'ensemble des personnes pouvant être impliquées (avec un enjeu d'échelle évident), mais aussi d'assurer l'animation et la médiation du collectif des personnes concernées avant d'envisager l'accompagnement de la gouvernance émergente et de la formaliser en termes de procédures pérennes. Une autre question est celle de l'échelle

géographique : cet espace de concernement peut être défini de façon flexible et pertinente en fonction de l'emprise spatiale nécessaire à la conduite d'un projet spécifique.

Par ailleurs, la notion d'espace de concernement adapté à la gouvernance et à l'échelle géographique du projet offre une certaine flexibilité sur le terrain par rapport aux limites spatiales d'intervention. Comme lieu de dialogue et de concertation situé entre le territoire et les acteurs, cet espace de concertation favorise la participation des personnes concernées, et permet de dépasser un déficit dans le fonctionnement démocratique (participation active, prise de décision, etc.) et dans le système de représentation-délégation que l'on rencontre souvent lorsqu'on a affaire à des acteurs représentant surtout des institutions. Cette gouvernance qui s'appuie dans un premier temps sur des « personnes concernées » permet non seulement de mobiliser les personnes-ressources, mais en même temps, de mieux saisir la relation qui les lie et de lire les multiples réseaux. On peut alors découvrir les recoupements des réseaux sociaux, révéler les capacités et les rôles polyvalents des personnes, mieux comprendre les conflits cachés et faciliter la voie vers des consensus territoriaux « chemin faisant » avec des ajustements en continu.

Pour être pertinent, le modèle doit être appréhendé à différentes échelles : les processus relèvent certes de forces endogènes, propres à un territoire, mais aussi d'impulsions externes plus ou moins lointaines. Un territoire peut produire du développement « à condition que les acteurs se mettent en relation, se coordonnent et s'inscrivent dans une dynamique collective en activant les relations sociales, porteuses d'innovations, en organisant les “ressources territoriales” et en concevant un projet » (Rieutort *et al.*, 2019) qui dépasse la communication institutionnelle et le comportement individuel. Évidemment, des politiques publiques décentralisées ont tenté d'encourager ces dynamiques, soutenant les projets en faveur du développement de systèmes productifs locaux ou de « territoires de projets » comme c'est le cas aussi bien en France avec les Parcs Naturels Régionaux ou les Pays, et, en Europe, avec les programmes Leader qui s'appuient sur des « Groupes d'Action Locale ».

En réalité, cette approche nouvelle souligne donc l'importance des logiques d'acteurs (rôle de l'entrepreneur individuel, des innovateurs, des institutions en charge des politiques de développement – collectivités territoriales, services de l'État, organismes consulaires, etc. – mais aussi des « habitants » réunis parfois en collectifs) et des logiques de réseaux (institutionnels sous la forme de procédures « contractuelles », informels et interpersonnels) qui

permettent la transmission de l'information, la « construction » des ressources par découverte, redécouverte ou invention, la mobilisation du capital ou des savoir-faire. L'accord entre les acteurs repose sur des valeurs et règles partagées, sur des relations de confiance, de solidarité, d'engagement, renvoie à un questionnement sur la proximité (organisée et géographique) et à l'hypothèse que la coordination et l'action collective sont facilitées lorsqu'existe une densité de relations entre les acteurs locaux (un « capital social »), des savoir-être et l'accumulation de normes collectives (Lardon, Moquay et Poss, 2007).

Sur un plan théorique, le développement territorial recouvre donc trois dimensions principales (Chevalier, Lacquement, 2016) :

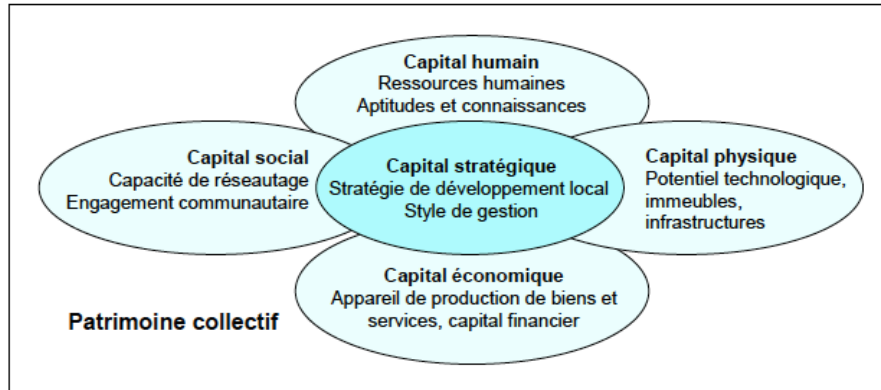
- Une gouvernance renouvelée et élargie par l'implication de groupes d'acteurs locaux, d'origines et de compétences diverses, dans des organes représentatifs de la diversité rurale, dotés d'une dynamique de mobilisation et d'un pouvoir de décision ;
- un fonctionnement réticulaire sous la forme d'un réseau de concertation, de négociation et de coopération, favorisé par une double proximité, à la fois géographique et organisationnelle ; ce mécanisme accroît le capital social des individus, développe une capacité d'action autonome et parfois une interterritorialité (par exemple entre villes et espaces peu denses) ;
- la valorisation, voire la spécification – qui contribue à une meilleure intégration de l'économie locale dans l'économie globale – des ressources locales, que celles-ci soient matérielles (produits, foncier, bâti et infrastructures, matériels) ou immatérielles (savoir-faire, connaissances, cultures, valeurs), à travers des démarches individuelles ou collectives et souvent des innovations.

En d'autres termes, les différentes dimensions de ce modèle peuvent constituer le capital territorial stratégique qui s'exprimera au niveau local. La gouvernance locale (1) fondée sur des partenariats et des coopérations se combine alors avec : (2) le système de relations de proximité et de réseautage qui compose le capital social, (3) les ressources matérielles et le capital économique (ensemble des activités de production de biens et de services), (4) les ressources immatérielles et le capital humain (connaissances, aptitudes, compétences, etc.).

Roberto Camagni (2017) parle ainsi d'un « capital territorial » qui associe ces différentes dimensions et met l'accent sur les dimensions constitutives des formes nouvelles de gestion

territoriale (composition et fonctionnement du système d'action local, conception du projet de développement) et sur la notion de « projet intégrateur » associant des acteurs, des pratiques (pouvant créer des proximités spatiales et sociales) en articulant des échelles par les flux et les mobilités.

**Figure 1 : La notion de capital « stratégique »**



Sévigny, 2003

La question des modalités de la construction des réseaux locaux d'acteurs est fondamentale. Le rôle joué par les relations interpersonnelles est envisagé à partir des travaux de Granovetter (1983, 1985) sur la dépendance des activités économiques vis-à-vis des réseaux sociaux. Cet auteur a notamment introduit la notion de liens forts et de liens faibles dans lesdits réseaux. Les liens faibles, qui sont ceux tissés avec les collègues, les voisins, les amis, l'appartenance à une association, etc. apportent davantage d'informations que les liens forts (ex. : l'appartenance familiale). Les liens faibles font des « ponts » entre de nombreux individus qui ont accès à plus d'informations du fait de leur appartenance multiple. Putnam (1995) développe deux types de liens que sont : les liens ouverts (*bridging*) et les liens fermés (*bonding*). Le premier type de lien est mobilisé entre des personnes ne se connaissant pas ou peu et vise à créer des « ponts » entre les individus. Le second type de lien réunit les membres proches entre eux. Ainsi, l'auteur confirme l'hypothèse de Granovetter sur la force des liens faibles, car selon lui les liens ouverts sont faits pour se « rassurer » (*getting by*) et les liens fermés pour « avancer » (*getting ahead*).

D'autres auteurs se sont centrés sur les conditions de la coordination entre acteurs et ont montré le rôle de la proximité, à la fois géographique et organisée (Torre, 2009 ; Angeon *et al.*, 2006 ; Loudiyi *et al.*, 2008). La proximité géographique favorise les interactions entre acteurs en facilitant les échanges et la diffusion de savoirs et connaissances, comme le souligne Rallet (2002) : « Elle facilite les échanges de produits, mais aussi les rencontres, les échanges d'information, le partage des connaissances » (p. 13). Malgré tout, Torre et Filippi (2005)



montrent qu'elle n'est pas suffisante et doit être articulée à la proximité organisée. Cette dernière constitue un potentiel à mobiliser et correspond à la manière dont les acteurs sont proches autrement que géographiquement du fait qu'ils appartiennent à un même réseau ou partagent des normes et des valeurs communes. Cette proximité peut favoriser la coordination entre acteurs et donc influencer favorablement le développement de démarches collectives. Une trop grande proximité organisée entre les membres de la démarche peut cependant constituer une limite à l'initiative collective puisqu'entre pairs ou acteurs entretenant des liens familiaux et amicaux, il est compliqué d'assumer la responsabilité de sanctionner ses semblables pour le non-respect des règles.

On peut alors définir une combinaison de facteurs favorables à la mise en réseau et aux actions collectives : l'existence d'un réseau d'acteurs engagés dans le collectif, le partage de normes, de règles et de valeurs qui ne soient pas purement économiques, mais civiques, culturelles, voire marchandes, et l'ancrage de l'initiative au travers de la mobilisation de ressources locales. Au-delà de ces facteurs propres à un territoire, il est nécessaire de prendre en compte l'environnement extérieur au territoire. Avec les combinaisons d'acteurs qu'il suppose, le développement territorial démultiplie donc le nombre d'acteurs : à partir d'idées, l'opération est lancée par un « porteur de projet », responsable opérationnel, qui trouvera (ou pas) des concepteurs, promoteurs ou facilitateurs, ainsi que des acteurs intermédiaires (experts, évaluateurs, chercheurs), le tout dans un territoire qui, avec ses caractéristiques sociales, acceptera ou refusera l'initiative. L'analyse des réseaux permet de décrire les relations de dialogue entre acteurs et la structure des interactions pouvant donner lieu à des dynamiques et actions collectives, qui permettent d'accéder à des ressources stratégiques ou de résister aux effets des crises (Polge et Torre, 2018).

### **C. La prise en compte de la durabilité**

Avec la montée en puissance de la notion de développement durable qui vise un développement équitable, vivable et viable, il s'agit aussi de prendre en compte la fragilité des écosystèmes dans une gestion des territoires intégrant également diverses échelles d'espace ou de temps et les dimensions économique, sociales et culturelle. Afin que l'environnement puisse répondre aux besoins présents et futurs, il importe de définir un système viable avec le global (les grands enjeux planétaires), mais aussi avec des applications régionales et locales, voire des pratiques citoyennes. Dans ces conditions, le développement territorial « durable » suppose une

maîtrise accrue par la société locale en lien avec d'autres acteurs institutionnels, ce qui fait dire à Jean-Pierre Deffontaines *et al.* (2007) qu'il doit être vu comme « *l'augmentation de la capacité des acteurs à maîtriser les processus qui les concernent* ».

On débouche sur de nouveaux principes fondamentaux du développement territorial :

- la **participation** des acteurs, usagers et habitants du territoire à l'élaboration du projet (on parle de « démocratie participative ») ; le développement durable repose sur une adhésion sociale qui suppose de s'engager dans des stratégies d'information, sensibilisation et formation (on parle d'« éducation au développement durable ») ;
- plutôt que de seulement remédier à des effets négatifs des actions, la mise en œuvre des principes de **prévention** et de précaution afin d'empêcher la dégradation des environnements ; dans le même ordre d'idée, la **responsabilité** des acteurs doit être engagée, ce qui peut conduire à réparer des dégâts (principe « pollueur-payeur ») ;
- dans des systèmes complexes et caractérisés par une vulnérabilité croissante, la nécessité d'une « **intégration** » sociale et territoriale (par exemple entre agglomérations urbaines et zones rurales), verticale (différents niveaux de pouvoir) et horizontale (différentes politiques sectorielles) ;
- le besoin de **solidarité** et de réciprocité qui implique le partage équitable des ressources entre tous les habitants de la planète ;
- la **gouvernance**, c'est-à-dire une démarche permettant d'organiser les relations entre des acteurs de statuts divers et entre différents niveaux territoriaux.

On sait que les grands enjeux de la transition écologique ont été fixés par des accords internationaux, dont celui des Nations Unies de septembre 2015 qui définit les 17 objectifs de développement durable (ODD) pour 2030. À côté d'objectifs environnementaux sur le climat, la biodiversité ou la protection des océans, ceux-ci intègrent des critères sociaux ou sociétaux tels que la lutte contre la pauvreté ou la faim, l'accès à l'éducation et à la santé, l'égalité des sexes, la réduction des inégalités, la justice. Pour autant, dans les territoires, « *les réalités sont complexes, car on devine que deux logiques interfèrent fréquemment. La première est celle de réalisations, souvent individuelles, qui tiennent compte des dimensions environnementale et économique : écotourisme, "agriculture de terroir", labellisation des produits, valorisation patrimoniale, etc. Une seconde approche, plus globale, provient des nombreuses initiatives soutenues par des organisations internationales ou des États. L'objectif est de promouvoir un*

*développement intégré*» (Fomoa-Adenet *et al.*, 2008) et des mécanismes d'appui afin de coordonner ces deux forces ou de susciter de nouvelles formes de solidarités.

#### **D. Vers la notion de territoires apprenants**

Dans ces conditions, de nouveaux facteurs du développement territorial s'imposent aux côtés d'éléments plus « classiques » (dotations en ressources naturelles, situation géographique...). Il est désormais essentiel de prendre en compte, les connaissances, les savoirs et savoir-faire répartis dans un territoire, comme la présence des acteurs locaux avec leur éthique environnementale et culturelle, leurs intérêts et motivations, leurs visions du développement et de la transformation territoriale, leur capacité d'action collective avec les formes de leadership, leurs compétences et leurs aptitudes pour la transformation des réalités territoriales.

Pour Bernadette Merenne-Schoumaker (*in* Baudelle *et al.*, 2007), on peut ainsi isoler six facteurs clés (voir schéma) :

- la capacité d'innovation qui touche l'ensemble des fonctions (dont la formation) et ne se réduit donc pas aux seuls aspects technologiques ou organisationnels, mais recouvre aussi des transformations sociales et des apprentissages multiples et interactifs ;
- l'insertion dans les réseaux formels et informels, à toutes les échelles et en mobilisant de plus en plus des technologies numériques ;
- la force des valeurs partagées localement, des sentiments d'appartenance et d'appropriation territoriale ou « identité territoriale » ;
- une gestion territoriale stratégique et prospective ;
- la gouvernance qui facilite la participation de toutes les parties prenantes et la coordination des acteurs ;
- la formation qui concerne tous les âges et catégories sociales, et qui prend des formes multiples : formelles, informelles, non formelles, certifiées et non certifiées ; le système scolaire et universitaire est évidemment une pièce maitresse, mais bien d'autres acteurs des apprentissages interviennent tout au long de la vie ; l'objectif est d'amener chacun à se former et à s'adapter, à créer, à dialoguer et à collaborer, etc.

Pour cette géographe, ces éléments se combinent dans des « macro-facteurs » : les compétences et l'intelligence territoriale<sup>3</sup>. Les premières font référence aux travaux d'Amatya Sen et insistent sur le processus d'intervention d'une société sur « son » territoire, à travers notamment une plus grande participation des acteurs, la construction d'une stratégie et la mise en œuvre de projets collectifs. On retrouve les idées déjà évoquées à propos du « capital territorial ». De son côté, l'intelligence territoriale – qui n'est pas sans rappeler l'« intelligence économique » du monde des entreprises – est la mise au point d'une organisation collective et en réseau, innovante et stratégique. Elle repose sur des systèmes de formation et d'information territorialisés (Systèmes d'Information Géographique, outils numériques et collaboratifs, etc.), des outils de veille et d'évaluation, des plans d'action et de communication.

Figure 2 : Les nouveaux facteurs du développement territorial selon Merenne-Schoumaker (2007)



Source : Mérenne-Schoumaker, 2007

Cette notion d'intelligence territoriale rejoint en fait celle de « territoire apprenant » ou « *learning region* ». Cette approche provient en réalité des sciences de gestion et a été peu à peu intégrée par les sciences du territoire et la géographie.

- En **sciences de gestion**, une « organisation apprenante » comme une entreprise doit s'éloigner dans son management d'un modèle hiérarchique pour développer une approche davantage horizontale et réticulaire. Elle améliore sans cesse sa capacité d'apprentissage –

<sup>3</sup> Voir aussi Bertacchini Y. (2004), « Entre information & processus de communication : l'intelligence territoriale », *Les Cahiers du CERHE*, no 267, Paris, La Sorbonne Nouvelle.

notamment à partir de l'action et de l'expérimentation –, de régulation, de retours d'expérience et de mémoire collective. David-A. Garvin (1991) la définit comme une organisation capable de créer, d'acquérir et de transférer des connaissances, de modifier son comportement en fonction de nouvelles connaissances. Pour Alain Bouvier (2009) : « *une organisation intelligente ou apprenante est un système d'action et de conduite de l'action qui s'organise pour apprendre en permanence à travers son travail, pour capitaliser ses savoir-faire et ses compétences, pour les transmettre et se transformer volontairement pour atteindre ses objectifs en fonction des évolutions de son environnement, de ses ressources, de sa culture et des représentations des groupes d'acteurs en son sein* ». Peter Senge (2016), dans son ouvrage fondateur intitulé *La cinquième discipline*, évoque, quant à lui, la nécessité d'une progression organisationnelle et le développement des compétences individuelles et collectives, en insistant sur l'idée de capitaliser et de diffuser les apprentissages ou nouvelles connaissances, de remettre en cause constamment les expériences ou comportements, et de les transformer en savoir accessible à l'ensemble de l'organisation et en adéquation avec son projet principal. Pour Senge, cette « cinquième discipline » accroît la capacité à bâtir son futur par la pensée systémique, la maîtrise personnelle, la remise en question des modèles mentaux, la vision partagée et l'apprentissage en équipe.

- Dans le champ du « développement **territorial** », le renouvellement des approches a également intégré ces enjeux d'apprentissage. Si l'on peut, dans une première lecture, considérer qu'une organisation de type entreprise ou établissement, est plus simple à circonscrire, plus homogène, avec des objectifs communs à plus ou moins court terme et davantage de liens verticaux hiérarchiques qu'un territoire, il n'en reste pas moins que ce dernier est aussi une organisation, certes complexe et diffuse avec de nombreuses parties prenantes n'ayant pas toujours des raisons d'agir ensemble, et un emboîtement d'échelles dans un « environnement » – du local au global –, gérée de façon plus « horizontale » et nécessitant des formes de gouvernance adaptées. L'échelle de temps est, en outre, beaucoup plus longue. Pour autant, les territoires, comme toutes organisations, possèdent des enjeux communs liés au management des compétences, à la capitalisation des connaissances, à l'organisation des acteurs – individuels et surtout collectifs ou en réseaux –, à la conduite de projets – de l'idée à l'expérimentation et à l'évaluation et aux retours d'expériences – et à la recherche de régulations et de pilotage via notamment la conception de formes de gouvernance qui accorde une place essentielle aux différentes parties prenantes, et à leur responsabilisation individuelle et collective. Pour Bernard Bier (2010), « *organisation, société ou territoire apprenants*

*fonctionnent sur le même modèle : ils appellent la coopération des acteurs, la mobilisation des ressources (savoirs et compétences) dans le cadre d'un projet partagé. À la logique verticale, ils substituent celle de l'horizontalité, à l'organisation hiérarchique, ils substituent celle des réseaux. [...] ce qui compte c'est le lien plus que le lieu ».*

Dans son article sur les « moteurs du développement territorial », André Torre (2018) rappelle que : « formé et éduqué, le capital humain s'avère un puissant ferment territorial, par son potentiel en matière d'apprentissage et de production de connaissances ». Bien qu'il soit récent (Jambes, 2001), le concept de région apprenante se positionne au cœur de stratégies qui considèrent que la capacité d'un territoire à pouvoir s'appuyer sur l'organisation collective des acteurs et sur ses ressources spécifiques non délocalisables (souvent immatérielles, comme des savoirs et savoir-faire, des patrimoines, des cultures et valeurs partagées) est à l'origine d'un cercle vertueux de valorisation économique et de compétitivité ; on rejoint ici le thème classique des « milieux innovateurs ». L'approche par les capacités d'Amartya Sen (1985) complète cette vision en insistant sur cette mobilisation des compétences et des aptitudes que les acteurs développent grâce aux ressources du territoire. Le défi est alors de savoir quand l'individu bénéficie des capacités collectives territoriales et réciproquement.

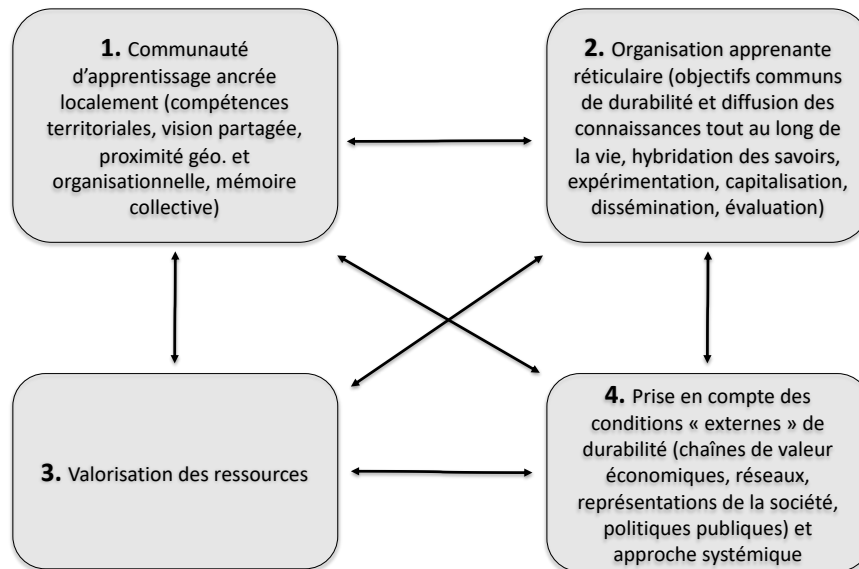
On sait, par ailleurs, que le concept de région apprenante (ou *learning region*) accolé à la notion d'« économie de la connaissance », a été associé aux dynamiques de certaines villes « créatives » par Richard Florida (1995). Le chercheur observe que les capacités d'interaction et d'apprentissage des différents acteurs sont au cœur des économies dynamiques de certaines villes « créatives ». La région apprenante fait la synthèse de l'innovation et de la production en s'appuyant sur la création de connaissances, l'organisation en réseau, l'apprentissage à vie, l'innovation, les activités culturelles et artistiques ou l'utilisation créative des technologies de l'information et de la communication. La formation et la culture deviennent donc un facteur essentiel du développement et de l'attractivité des villes. Certains territoires peuvent élaborer une stratégie de développement fondée sur la connaissance – et donc la création et la circulation de différentes formes d'apprentissage et de savoirs – et la valorisation/recherche de valeur ajoutée des ressources (humaines, matérielles et immatérielles) en réponse à des besoins, des problématiques locales. Dans les régions rurales en particulier, il s'agit également de déployer de nouvelles connaissances pour accompagner « le tournant territorial de l'économie globale »

(Pecqueur, 2006) et *apprendre* comment passer d'une vision d'exploitation de ressources génériques à une approche de révélation des ressources spécifiques.

Afin de trouver une définition viable des territoires apprenant, nous devons reconnaître que les savoirs et les formes d'apprentissage collectif et individuel sont fortement liés et qu'ils peuvent s'inscrire dans le contexte territorial. La promotion de la collaboration et de la mise en réseau sont fondamentales pour diffuser les savoirs, mais aussi pour permettre des cercles d'apprentissage plus efficaces.

Le processus d'apprentissage n'est pas seulement défini par les corpus de connaissances et les domaines d'application, mais aussi par les processus de diffusion, de traitement et de réflexion, ainsi que par la boucle de rétroaction entre l'interface de connaissances par laquelle de nouvelles informations externes sont collectées et les domaines où ces connaissances sont diffusées, traitées et appliquées.

**Figure 3 : Les composantes du territoire apprenant**



Source : D'après Goussios, Rieutort (2022).

D. Goussios et L. Rieutort (2022) ont proposé la définition suivante des territoires apprenants : (1) tout espace géographique approprié où les acteurs locaux apprennent ensemble (communauté d'apprentissage, réseaux) et, (2) s'accordent autour des objectifs communs du développement durable et de la diffusion des connaissances tout au long de la vie comme principe d'organisation et objectif social, à partir de (3) la valorisation des ressources locales et (4) en intégrant de façon systémique les conditions externes de durabilité (réseaux d'échange et d'influence, coopérations interterritoriales, chaînes de valeur économiques et marché,

représentations et imaginaires des sociétés, politiques publiques) et les multiples enjeux des transitions territoriales en cours.

## **II. Notre grille d'analyse centrée sur l'évaluation des dynamiques collectives et de la gouvernance**

### **A. Un cadre général**

Notre recherche s'inscrit dans cette approche sociale et évolutionniste qui considère que le territoire peut être vu comme un **système d'acteurs** en interaction (avec leurs valeurs, leurs représentations, leurs objectifs et actions) et dotés de différentes **ressources** (matérielles, cognitives, culturelles, etc.) dont certaines sont spécifiques; l'ensemble s'inscrit dans des **trajectoires** historiquement marquées.

Dans ce contexte, le développement territorial implique ces acteurs et repose sur :

- Une bonne coordination entre acteurs privés et publics ;
- Des coordinations institutionnelles convergentes pour définir les échelles territoriales et sectorielles cohérentes et pour converger vers des objectifs de développement territorial
- Un équilibre et une cohérence entre action privée et action publique via un mode de gouvernance adapté.

La recherche cible plus particulièrement cette question du système de gouvernance et des coordinations horizontales ou verticales.

Dans ce cadre global, nos terrains des Balkans s'inscrivent dans trois processus complémentaires :

- Des « blocages » de développement (liés par exemple aux conséquences des migrations, aux enjeux fonciers, etc.) et la difficile valorisation des ressources spécifiques malgré de réelles dynamiques entrepreneuriales ; nous y reviendrons, mais soulignons d'emblée l'importance de l'émigration qui a transformé les réalités socio-économiques des États étudiés même si les destinations des migrants peuvent varier d'un pays à un autre. Depuis le début des années 1990, la paupérisation des sociétés du sud-est de l'Europe a accru le nombre de candidats à l'émigration vers

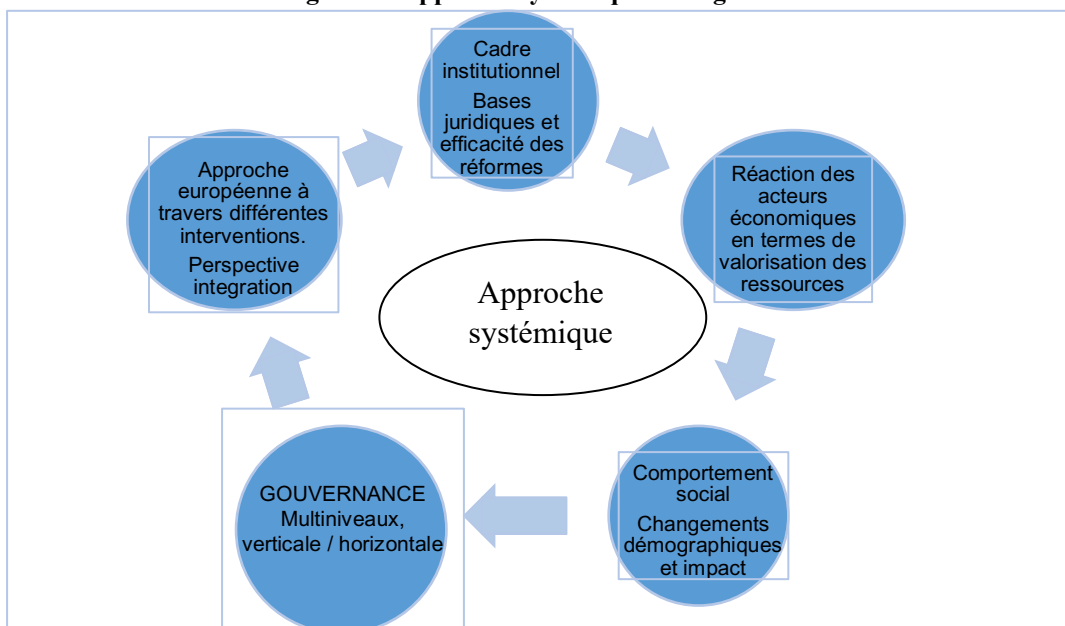


l'Ouest et certaines diasporas balkaniques jouent un rôle politique et social important par leur capacité économique et leur influence politique dans leur pays d'origine (Madelain et Topolian, 2005). Selon Jean-Arnault Dérens et Laurent Geslin (2020) : « Dans les montagnes des Balkans, l'émigration est une tradition, déjà attestée à l'époque ottomane. Le régime socialiste yougoslave n'a guère tenté de la contrecarrer, signant dès les années 1950 des conventions migratoires avec la Turquie puis, au cours de la décennie suivante, avec l'Allemagne fédérale. L'Autriche, la Suisse, la Belgique, la France se sont également vite imposées comme des destinations privilégiées » ;

- L'intégration européenne progressive qui valorise l'implication des acteurs et le redimensionnement de la gouvernance ;
- La diversification de groupes d'acteurs publics et privés.

Du point de vue pratique, la gouvernance des acteurs est l'outil le plus important dans la politique et la prise de décision. Dans nos territoires choisis, les acteurs clés demeurent institutionnels et sont à l'origine de nombreuses actions collectives et peuvent contribuer à l'émergence de nouvelles formes de gouvernance. De son côté, l'Union européenne tente de contribuer à l'harmonisation des politiques publiques, des réglementations, des modalités de développement territorial.

**Figure 4 : Approche systémique de la gouvernance**



Conception : Besmira Manaj

La territorialisation des ressources est un autre défi compte tenu des disparités géographiques et de la fragmentation entre les micros territoriaux. Donner une valeur au territoire à travers une gouvernance stratégique et une valorisation des ressources implique une nouvelle coordination des acteurs.

**Les dynamiques du territoire** dans les Balkans sont liées à plusieurs mutations contemporaines qui ont vu alterner de nombreux systèmes socio-économiques différents. Dans ce contexte, il est très important d'approfondir la compréhension du cycle de coordination des acteurs de la gouvernance. Les conflits et la division de l'ex-Yougoslavie ont laissé de nombreuses traces et les questions de corruption et de délicate émergence d'une élite politique sont encore posées.

Selon Radaelli (2014), l'eupéanisation représente «*un processus de construction, diffusion et mise en œuvre de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles, de "façons de faire", de croyances et normes partagées*». Elle vise à incorporer les systèmes politiques, sociaux, économiques et culturels de l'UE dans le discours national d'un pays. L'eupéanisation conduit en outre à un changement culturel, à la formation de nouvelles identités, à la transformation et la modernisation des économies, des politiques et des sociétés. Cela affecte également les systèmes nationaux dans leurs prises de décisions. Ces changements sont très importants pour les pays candidats à l'adhésion à l'UE. Pour autant et bien que la perspective d'intégration européenne pour les Balkans occidentaux ne contienne pas une remise à plat de la gouvernance territoriale, elle se concentre sur les réformes de l'administration publique, y compris une bonne coordination des acteurs et la promotion de la coopération régionale et de la connectivité. Les réformes de l'administration publique sont envisagées comme un ensemble de programmes visant à améliorer la qualité et la responsabilité du gouvernement et des services publics, tandis que le renforcement de la coopération régionale entre les pays des Balkans occidentaux et avec les pays de l'UE. L'objectif est bien de renforcer les capacités des acteurs (Western Balkan Network on Territorial Governance, 2018). La perspective de l'élargissement nécessite également la mise en place de systèmes d'information et de communication ouverts qui permettent d'inclure les états des Balkans occidentaux dans les politiques de développement durable et de cohésion territoriale l'UE. Les instruments de l'UE pour la mise en œuvre de l'élargissement devraient garantir un équilibre entre instruments d'assistance et de soutien, et entre les niveaux de gouvernance et les parties prenantes. Cela nécessiterait une coordination et une planification renforcées pour aligner toutes les initiatives

sur le respect des critères d'adhésion à l'UE. Enfin, les connaissances issues de la mise en œuvre d'instruments territoriaux tels que les programmes LEADER devraient être transférées à la région, afin de renforcer la compréhension de l'approche territoriale et du principe de partenariat, fondamentaux de la gouvernance territoriale (Western Balkan Network on Territorial Governance, 2018).

Un autre thème est celui de la valorisation des complémentarités et des proximités géographiques entre États et régions des Balkans. Sur ce plan, un paradoxe apparaît. D'une part, les nouvelles technologies réduisent l'impact de la distance géographique. D'autre part, un nombre croissant de chercheurs insistent en revanche sur le rôle de cette géographie, soulignant la valeur de la proximité géographique pour le développement technologique et la performance économique des entreprises. Comme le dit le sociologue Manuel Castells (1996), nous vivons maintenant dans une société en réseau alors que les nouvelles technologies de l'information intègrent le monde dans des réseaux mondiaux de capitaux, de gestion et d'information, ce qui peut faciliter l'accès au savoir-faire technologique qui sont à la base de la productivité et de la compétitivité. Être connecté avec les bons partenaires est une clé du succès. Ainsi, selon Castells, la dimension géographique serait secondaire dans ces réseaux où les flux et les nœuds sont démultipliés (Lundberg, 2008).

## **B. Identification des acteurs de la dynamique de développement local**

Nous distinguerons dans notre recherche, les acteurs publics, les acteurs privés et associatifs, parfois regroupés dans des « groupes d'action locale ».

Au sein des réseaux, les acteurs sociaux partagent des représentations, se distribuent des responsabilités ou des rôles, édictent des règles ou des normes permettant de faire circuler l'information, de partager les ressources et de prendre des décisions. Cette coordination se fait au sein d'institutions formelles ou informelles. En mettant l'accent sur le rôle des institutions dans les mécanismes de coordination de l'action collective, l'approche néo-institutionnaliste permet de comprendre que les choix économiques incluent une dimension sociale.

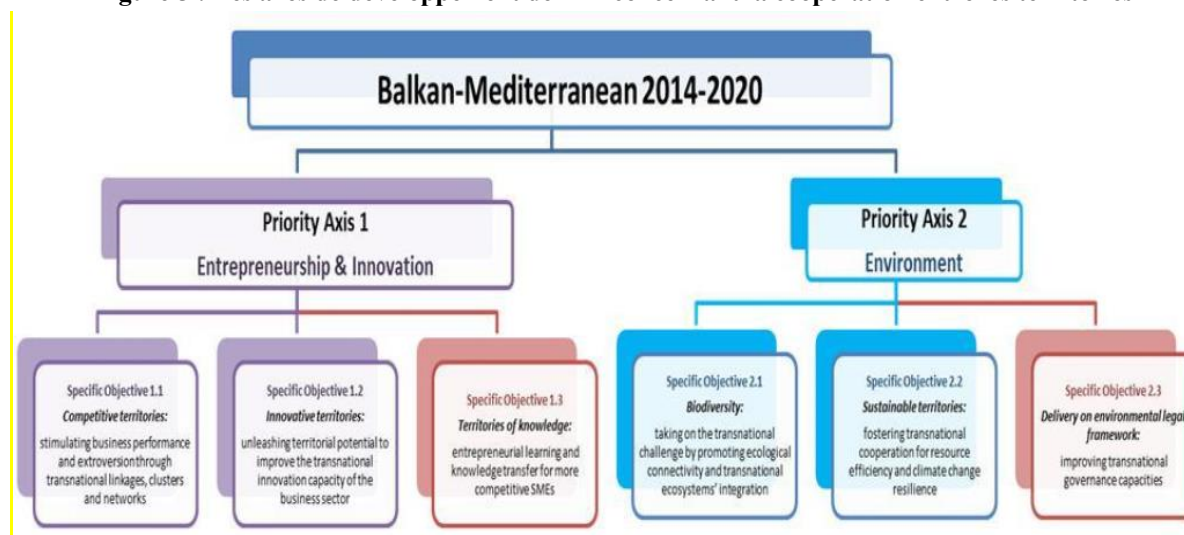
L'analyse de la coordination collective reconnaît que les actions des individus sont influencées par les structures sociales dans lesquelles ils évoluent. Elle postule l'encastrement (*embeddedment*) des transactions économiques dans les relations sociales, mais ne rend pas compte de la production des règles et des normes de comportement des acteurs (Boschet, Rambonilaza, 2010).

## C. Les concepts de cohésion territoriale

La cohésion territoriale est le pouvoir de renforcement des qualités et des synergies d'un territoire. Elle est un des objectifs principaux de la politique de développement régional de l'UE, qui complète les politiques de cohésion sociale et économique. La définition de la cohésion territoriale fait aussi référence aux « qualités » et aux « synergies » d'un territoire, qui sont donc des termes beaucoup plus larges que les indicateurs statistiques utilisés pour la cohésion sociale et économique. Bien que les statistiques soient des outils essentiels pour mesurer les évolutions, elles sont trop souvent contraintes par le choix des unités administratives. (EU Commission, Committee of Regions, 2008<sup>4</sup>).

Compte tenu de l'analyse territoriale, ainsi que des résultats du processus de consultation publique, les principaux besoins et défis partagés par les acteurs du programme peuvent être regroupés sous les rubriques suivantes : développement socio-économique et démographie, environnement et changement climatique, patrimoine naturel et culturel. Cependant, un financement limité obligerait à des choix plus difficiles. En réponse à toutes les exigences réglementaires, une forte orientation thématique a été promue pour relever deux défis majeurs : la compétitivité territoriale et l'environnement. En conséquence, le programme repose sur les axes prioritaires suivants (Interreg Balkan Mediterranean, 2021<sup>5</sup>).

Figure 5 : Les axes de développement de IPA concernant la coopération entre les territoires



Source : Balkan Interreg MED

<sup>4</sup> <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Montenegro.aspx>

<sup>5</sup> <http://www.interreg-balkanmed.eu>

L'économie territoriale, qui privilégie une approche constructiviste de la ressource, insiste sur le fait que celle-ci est la résultante d'un processus évolutif et dépendant des pratiques d'acteurs (Kebir, Crevoisier, 2004). L'analyse de ce processus exige de qualifier l'inscription territoriale de la ressource (Lacquement, Chevalier, 2016 ; Crevoisier, 2006) selon l'hypothèse que cette dernière est en interaction avec l'espace dans lequel elle se développe. Ce processus se décompose en séquences : le territoire constitue la matrice de l'interaction ; vient ensuite l'empreinte sur le territoire laissée par les premières formes de valorisation de la ressource. La thèse postule que les processus économiques sont liés aux héritages du passé, aux itinéraires suivis (*path dependence*) et aux capacités présentes des acteurs à se projeter dans le futur (Kebir, Crevoisier, 2004).

Ce processus de développement s'appuie donc sur un système d'externalités localisées qui positionnent l'économie locale sur les marchés en termes d'avantages financiers et technologiques distinctifs. Associé à un système d'activités de production, il forme la dimension économique du système territorial. La seconde dimension se construit sur un système de relations de proximité qui composent le capital social. Les relations entre les agents développent des représentations et des pratiques qui se réfèrent à un système de valeurs partagées au fondement des identités locales. Enfin, le système territorial fonctionne selon un système de règles et de normes qui, à la faveur de structures partenariales et de réseaux de coopération, définissent un modèle de gouvernance locale. Finalement, ces trois dimensions systémiques principales produisent un ensemble ou un jeu d'actifs localisés qui composent le potentiel de compétitivité économique d'un territoire donné (Camagni, 2017).

On retiendra aussi du concept de capital territorial l'importance des dynamiques d'affirmation des formes endogènes de développement. Ces dernières associent en particulier la formation de nouveaux réseaux de coopération, la commercialisation de nouveaux biens et de nouveaux services, mais aussi la valorisation de ressources spécifiques liées à l'identité locale. En ce sens, cette lecture intègre la dimension culturelle au potentiel de développement territorial (Lacquement, Chevalier, 2016).

Les acteurs privés jouent également un grand rôle dans la valorisation de ressources. La culture entrepreneuriale et la capacité de participation des acteurs en contexte de transformation sont un des processus les plus importants à identifier en n'oubliant pas le défi de la coordination entre tous les acteurs.

Chaque acteur possède des représentations et des attentes qui lui sont propres. Si l'on considère le développement durable comme source d'un plus grand bien-être pour chacun et

donc comme un bien collectif, la gouvernance territoriale qui s’y rapporte doit pouvoir rassembler des acteurs qui partagent certes le même espace, mais qui sont aussi caractérisés par des objectifs propres, voire des intérêts divergents (Coumont, Le Galès, 2019). On peut alors se demander comment ces individus peuvent révéler leurs préférences, trouver un accord et décider, ensemble, de mesures concrètes pour promouvoir le développement durable sur leur territoire. La problématique que nous soulevons ici renvoie naturellement à la difficulté d’une véritable action collective au niveau d’un territoire (Bories-Azeau *et al.*, 2007 ; Carbonnel et Philippe-Dussine, 2013).

Les zones rurales, montagnardes ou insulaires possèdent de nombreuses ressources spécifiques, parfois faiblement valorisées, pouvant aboutir à leur extinction progressive et définitive due à des pertes de savoirs et savoir-faire détenus par des « anciens » et non transmis aux nouvelles générations... Ces ressources, qu’elles soient biologiques, naturelles, culturelles, sociales, représentent un capital important et engendrent de la territorialité (sentiment d’appartenance à un territoire). Leur valorisation peut contribuer au développement durable des territoires, à condition qu’elles s’inscrivent dans une démarche raisonnée (Danflous *et al.*, 2011).

La valorisation des ressources fait également partie de nombreuses actions menées par l’UE à travers des programmes de coopération. Ces programmes mettent l’accent particulier sur la coopération régionale et la coopération des territoires frontaliers. Pour autant, de nombreux verrous apparaissent. Ils sont liés aux inégalités territoriales créées par l’action ou la non-action des acteurs locaux dans la valorisation des proximités géographiques, par exemple entre région ou bien entre les zones rurales et urbaines.

## **Conclusion**

Dans cette recherche doctorale, et à partir de ces cadres d’analyse, nous tenterons de comprendre comment ces processus de développement territorial peuvent s’appliquer au contexte balkanique, en ciblant les processus de valorisation des ressources et les jeux d’acteurs. Bien que la littérature scientifique offre de nombreuses études de cas et des analyses de ces dynamiques de développement local, intégrant des formes de modélisation, elle envisage moins comment l’approche par les capacités, l’intelligence collective, la gouvernance et les organisations apprenantes pourrait être utilisée et évaluée dans le cas des zones périphériques européennes. Nous nous proposerons donc de préciser ce cadre d’analyse pour les Balkans pour étudier ensuite quatre situations régionales différenciées.



## Chapitre 2

### **Problématique, hypothèse et méthodologie**

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le développement d'un territoire est un processus complexe dépendant de l'interaction entre plusieurs éléments : culturels, économiques, historiques, géographiques, politiques, etc.

L'ensemble des ruralités européennes n'échappe pas au défi des transitions (écologiques, mais aussi technologiques, organisationnelles, de régénération économique ou politique via par exemple la volonté d'implication citoyenne). Ces transitions visent bien le passage d'un système à un autre avec des notions de transformation, de bifurcation, voire de rupture qui vise une situation de durabilité, qui croise les enjeux de l'adaptation aux changements, de la participation des acteurs locaux, des dynamiques collectives, de la relation entre territoires. Nous savons par ailleurs que la durabilité doit être conçue comme un processus de transition et d'apprentissage, qui intègre les incertitudes et des questions de développement durable, en permettant d'ajuster en temps utile les stratégies de développement et de gestion (Holling, 1978). Cela implique que, pour faire progresser la durabilité dans les territoires, des approches nouvelles sont nécessaires pour promouvoir la collaboration et l'apprentissage des parties prenantes, pour s'adapter à un environnement changeant et promouvoir une prise de conscience collective des risques et impacts économiques, sociaux et environnementaux. En d'autres termes, il s'agit de passer à des systèmes diversifiés et territorialisés qui ont la capacité d'anticiper les changements environnementaux et les opportunités économiques et de s'adapter en permanence en apprenant comment améliorer la durabilité.

Par ailleurs, les pays des Balkans se trouvent dans des situations et des niveaux de développement très inégaux et sont soumis à de fortes « pressions » d'intégration à l'échelle européenne. À ce titre, la Commission européenne propose des critères de gouvernance et tout un processus de mise en œuvre de stratégies visant le développement territorial. Les objectifs d'intégration servent de référence pour le développement, car il s'agit de recommandations faites par différentes institutions internationales représentées dans ces pays. Ces dernières portent sur les grandes lignes de réformes institutionnelles, mais aussi sur la gouvernance centrale et locale.



## I. Essai de problématisation et hypothèses de recherche

Une étape importante dans la démarche stratégique à mettre en place repose sur le diagnostic et l'identification des problématiques sur le terrain. En effet, les démarches de construction des stratégies doivent tenir compte de plusieurs facteurs des territoires, à la fois géographiques, historiques, politiques, culturels ou économiques. La prise en compte de chacun de ces facteurs est essentielle pour la trajectoire de développement et pour les relations entre les différents niveaux de gouvernance locale et centrale.

La structure administrative des territoires, les choix de gouvernance et les démarches de valorisation économique portés par les acteurs locaux seront donc au cœur de notre cadre d'analyse. Nous avons vu par ailleurs dans notre état de l'art que la reconnaissance du local en tant qu'entité territoriale ayant ses propres spécificités (économiques, sociales et culturelles) est fondamentale, constituant même un cadre pertinent pour la mise en œuvre des politiques et des stratégies de développement endogènes et ascendantes. Cette nouvelle approche locale de développement propose des formes alternatives de développement endogènes et territorialisées où les acteurs concernés jouent un rôle essentiel, retenue comme la seule conception capable de remettre aux parties concernées le pouvoir de se prendre en main et de prendre part aux décisions qui les concernent.

Aux côtés du système de données officielles et institutionnelles, la bibliographie scientifique offre de nombreuses réflexions théoriques intégrant des formes de modélisation. Mais elle étudie moins les liens entre développement local et apprentissages territoriaux, c'est-à-dire comment l'approche par les capacités des acteurs, la gouvernance et les organisations apprenantes pourrait être utilisée comme base pour un territoire rural. Ce concept de « région apprenante » ou « ville apprenante » a pourtant été encouragé par des organisations internationales comme l'UNESCO (Cooke, 1997) ou l'OCDE (2001). Mais cette grille de lecture a été peu évaluée dans le cas des zones rurales des Balkans où les dynamiques informelles sont puissantes.

Nous nous proposons donc de mieux comprendre, dans le contexte balkanique, les capacités d'adaptation des territoires, en intégrant des acteurs et leurs actions. Nos objectifs essentiels sont :

- Identifier le rôle des acteurs locaux et leur capacité d'action collective à différentes échelles.
- Mesurer la transformation des territoires et de leur gouvernance.

Chaque acteur joue en rôle spécifique et donne une contribution dans le développement du territoire. Cette logique s'applique notamment à la valorisation de ressources et l'intégration des politiques publiques. Le niveau local agit en interaction permanente avec le niveau central, mais son rôle dans le développement territorial dépend d'un processus de coordination.

Les autres objectifs plus spécifiques et détaillés :

- Le redimensionnement du développement territorial en termes d'identification, de valorisation et de spécification des ressources locales.
- Un nouveau scénario de développement par la coordination des connaissances et des capacités des acteurs.
- La relation entre différents niveaux de la gouvernance et la coordination verticale entre eux.
- L'assimilation par de différents acteurs des recommandations de l'UE concernant la durabilité des politiques et les stratégies de développement.

En définitive, notre problématique de thèse vise à identifier et caractériser **les lieux et limites du développement local dans les pays des Balkans ? Comment les différents types d'acteurs sont associés aux dynamiques du développement ? Quels sont les effets d'une meilleure coordination des acteurs pour le développement durable local et la transformation territoriale ? Les nouvelles structures de gouvernance locale/régionale et les récentes réformes administratives territoriales, facilitent-elles ce processus de développement ? Quel rôle jouent l'intégration européenne et les coopérations ?**

À partir de nos lectures théoriques et des premières observations sur le terrain – y compris dans un cadre professionnel – des trois pays étudiés, nous émettons les hypothèses suivantes :

1. La mobilisation et la capacitation des acteurs à différentes échelles et une nouvelle coordination améliorent les conditions de développement territorial durable, via :

- L'efficacité de la gestion publique à travers une nouvelle culture institutionnelle et un nouveau mode de gouvernance ;
- La cohésion entre les acteurs publics et privés dans la perspective de valorisation des ressources spécifiques et d'intégration européenne.

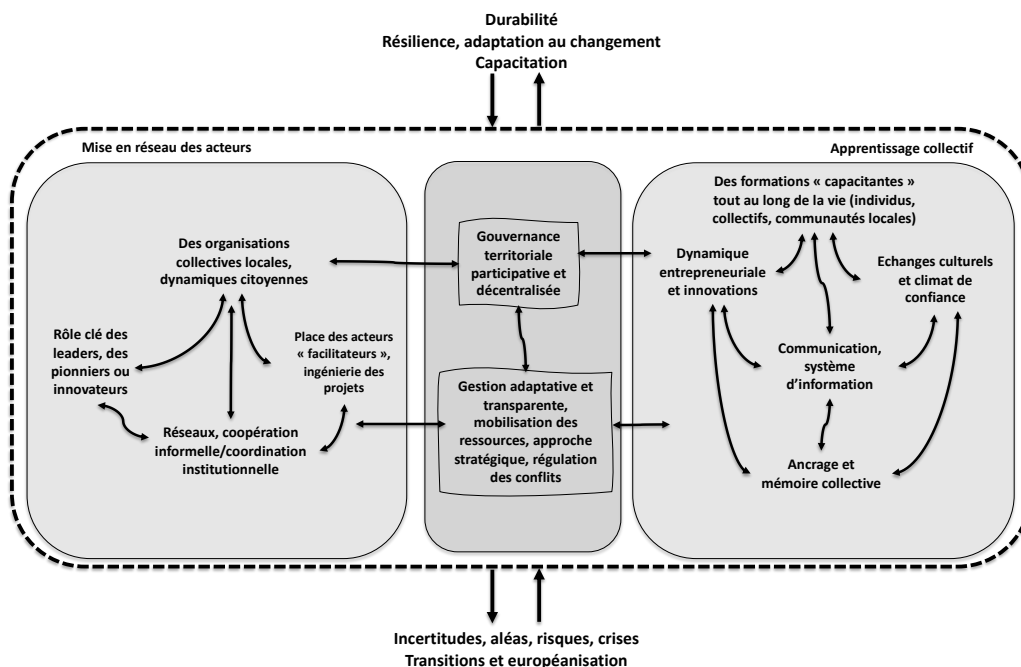
2. Les obstacles à l'action collective demeurent importants pour :

- La valorisation de ressources.
- L'amélioration des infrastructures et la correction des différences de développement entre les zones rurales et urbaines, autrement dit une nouvelle cohésion entre le territoire et les institutions.
- La convergence des points de vue des acteurs privés par rapport à leurs droits et à leurs responsabilités, notamment sur l'environnement.
- La coopération avec les institutions et autres ONG pour mieux éduquer les responsabilités sociales.

Les régions peuvent développer entre elles une nouvelle façon de partager et d'identifier leurs actions, qui résulte des nouvelles visions stratégiques. Ainsi, les régions frontalières sont aussi au cœur de ces enjeux de cohésion territoriale.

La décentralisation est la réforme la plus importante de ces territoires pour réorganiser les compétences des unités administratives.

**Figure 6 : Grille d'analyse des capacités de développement des territoires balkaniques**



Source : D'après Goussios, Rieutort (2022).

La figure 6 montre les éléments fondamentaux de notre grille d'analyse. En adaptant au contexte balkanique les travaux de Rieutort (2021) et Goussios, Rieutort (2022), onze éléments

ont été sélectionnés pour fournir une base pour la discussion, la conceptualisation des dynamiques de développement territorial et l'évaluation systématique des cas d'études.

Un premier ensemble de critères clés correspond aux modalités de gouvernance et de gestion.

1. La gouvernance territoriale sera envisagée en observant si une représentation équilibrée des différentes catégories d'acteurs et structures, intégrant les institutions publiques et privées et la société civile, s'est mise en place. Est-ce que la participation accrue de chacun se déploie, avec des formes de coordinations partagées entre les organisations ? Il s'agit aussi de mesurer la capacité à se coordonner et à limiter les effets des conflits, en installant des formes de gouvernance adaptée – avec les compétences, la capacité et la volonté de participer au système de prise de décision qui implique l'ensemble des parties prenantes et un principe de collégialité. Tout cela suppose de développer des compétences nouvelles, de diffuser une culture de la participation, par une attitude ouverte aux différences pour la construction de visions partagées. Plus généralement, il s'agit aussi de développer une « culture de la qualité » dans la transparence de la gestion publique et la démocratisation des institutions.
2. De façon plus opérationnelle, les modalités d'une gestion « adaptative » du territoire seront prises en compte. Il s'agit de repérer les capacités d'adaptation, en s'appuyant sur un apprentissage continu qui reconnaît les incertitudes et permet d'ajuster en permanence les stratégies de planification et de gestion. Cette reconnaissance collective des incertitudes (y compris en matière environnementale, économique ou sociale) et comment les risques peuvent être minimisés et/ou contrôlés, est cruciale dans cette forme de gestion qui doit reposer sur des adaptations continues, par exemple en créant et en évaluant des projets et des expériences locales. La compréhension du contexte et la mise en situation, la mobilisation des ressources spécifiques au territoire, la régulation des conflits et la réduction des routines défensives – qui gênent ou bloquent la possibilité de renouveler les questionnements – confortent également cette forme de gestion.

D'autres critères envisagent le rôle des acteurs, publics et privés, et leur capacité à s'organiser, à se coordonner. On retiendra en particulier :

3. La présence d'organisations collectives et citoyennes locales, aux compétences variées (collectivités publiques, associations, organisations professionnelles), et qui,

par proximité géographique ou organisationnelle (par exemple entre agriculteurs ou acteurs du tourisme), seront à l'origine d'actions collectives dépassant les seules initiatives individuelles ;

4. Le rôle des leaders, des pionniers ou innovateurs, qui pourront être des fédérateurs, des catalyseurs d'actions collectives et révélateurs de la profondeur historique des ressources territoriales. Ils devront rester sensibles à l'acceptation de modalités de pilotage, voire de gouvernance, ainsi qu'à l'émergence de nouveaux leaders, donc au renouvellement du leadership sur le territoire ;
5. La place d'acteurs « facilitateurs » ou « intermédiaires », qui jouent un rôle clé pour susciter des collaborations, faciliter l'émergence de réseaux élargis, et, parfois, apaiser des conflits. Sur ce plan, le rôle des experts, des « techniciens » et animateurs du développement sont décisifs ;
6. Enfin, le rôle des réseaux d'échanges et d'influence, des réseaux « d'émulation collective », internes et externes, partageant des représentations et valeurs communes qui faciliteront l'action collective, l'émulation, les relations de confiance. Ces réseaux conduisent à la fois à partager les informations, à conforter et recomposer les solidarités, à stimuler les relations positives entre les acteurs locaux, en encourageant notamment le travail collaboratif, en partageant des intérêts communs et en établissant un consensus autour de projets de développement. L'ensemble suppose des coordinations, des collaborations, de l'animation et de la médiation. On distinguera de façon simplifiée, des formes de coopération désignant des relations informelles, tandis que le terme de coordination suppose des relations institutionnelles plus formelles. Des boucles de rétroaction conduisent également à accroître la confiance dans les institutions de participation, la capacité de coopération avec d'autres acteurs ou d'autres territoires.

En termes, d'« apprentissages collectifs », nous accorderons une grande place à la formation, à l'expérimentation et à l'action, associées à diverses formes de diffusion des connaissances et de l'information (y compris via les usages numériques). Cinq éléments nous paraissent particulièrement importants :

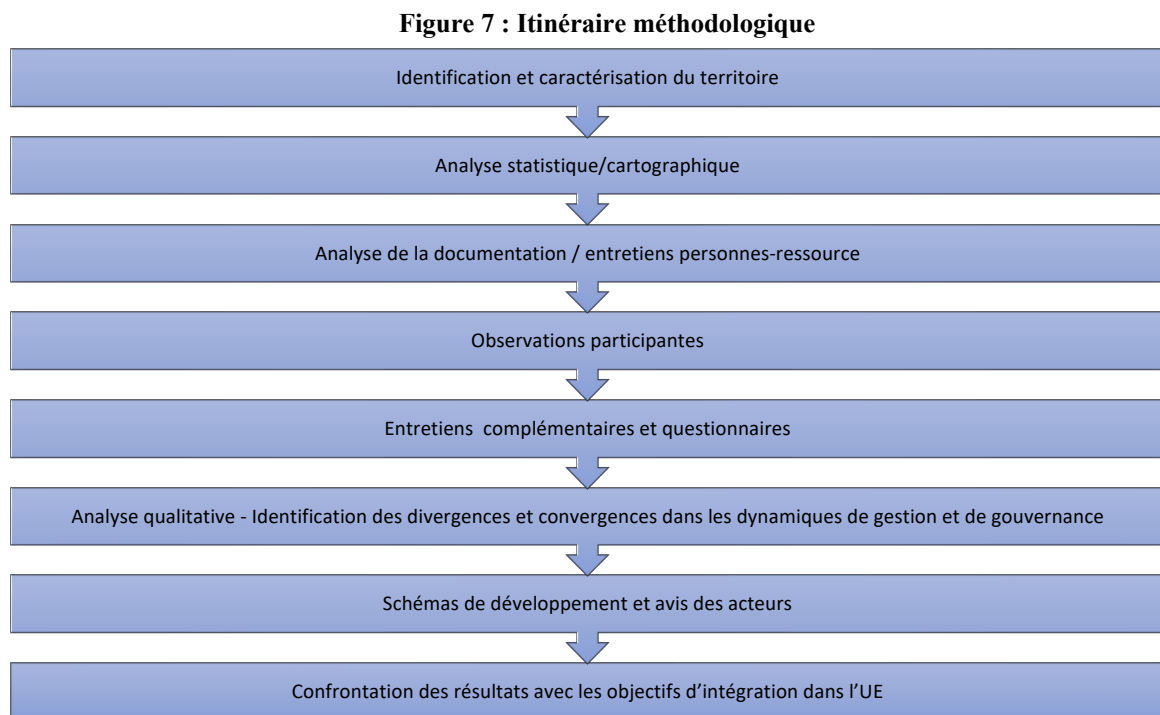
7. Le rôle de la formation initiale et « tout au long de la vie » est une première condition pour accroître les capacités des acteurs, en recherchant l'adaptation et l'amélioration constantes des programmes et en améliorant l'apprentissage aux trois niveaux : individuel, interpersonnel et collectif.

8. La mise en accessibilité des savoirs combinée à diverses formes de diffusion des connaissances et de l'information renforce la dynamique collective ; plus globalement, il s'agit d'améliorer la compréhension du territoire par une gestion collective des données et des informations puis de mettre en débat les résultats avant toute prise de décision .
9. Les échanges culturels et un climat des affaires positif permettent d'agir. Il s'agit de développer des habitudes de travail en équipe, de solidarité et de coopération entre pairs, des compétences positives et une éthique de l'action collective. Dans les territoires ruraux, la conservation de la diversité culturelle est une priorité ;
10. La place des dynamiques entrepreneuriales et des innovations – que celles-ci soient techniques, organisationnelles, ou de rupture... – est évidemment indispensable. Bon nombre de territoires disposent d'une « culture entrepreneuriale » préexistante. La recherche-action-innovation s'inscrit dans les territoires qui deviennent un terrain d'expérimentation. Elle est à l'origine de rétroactions positives : la recherche et la formation stimulent l'implication des acteurs et les dynamiques entrepreneuriales, et donc suscitent l'action, qui, à son tour, motive de nouveaux besoins d'apprentissage et de recherche ; sur ce plan, les approches stratégiques, prospectives et évaluatives, pouvant déboucher sur des « plans » d'aménagement ou de filières économiques autorisant une approche intégrée et multifonctionnelle ;
11. le rôle de la mémoire et de la transmission de celle-ci ; on évoque parfois la notion d'« esprit des lieux » faite d'une compréhension historique et culturelle partagée, de références et repères communs ; cela suppose aussi d'une part d'identifier les connaissances existantes sur un territoire, en interaction avec la culture, l'environnement et les conditions sociotechniques, et d'autre part, d'entreprendre un travail sur les « imaginaires » du territoire, les représentations qu'il suscite auprès des acteurs locaux comme « exogènes » (visiteurs/touristes, consommateurs, etc.) ; le territoire s'appuie sur la dimension culturelle et il recherche une articulation respectueuse avec les divers héritages territoriaux ; c'est bien cette capacité à capitaliser les expériences, à relier passé, présent et avenir, à impliquer les « anciens » et surtout à formaliser dans la durée le récit commun du territoire pour mettre en lien expériences et connaissances qui est au cœur de la dynamique d'intelligence collective.

## II. Une méthodologie principalement qualitative

Pour répondre, mais aussi pour construire la question de recherche ainsi que les hypothèses présentées, nous avons suivi une démarche de recherche largement inductive et qualitative comme elle est pratiquée en sciences sociales, notamment en géographie. Cette approche nous semble pertinente scientifiquement, car nous avons d'une part multiplié les aller-retour entre littérature théorique et nos terrains d'études, d'autre part recueilli et combiné plusieurs types de données et outils d'analyses.

Le schéma ci-dessous montre les principales étapes de notre itinéraire méthodologique.



### A. Une phase clé de diagnostic territorial

Pour chacun de nos terrains d'étude, nous avons réalisé un diagnostic fin des ressources locales et des dynamiques individuelles et collectives des acteurs. Pour rappel, « *Le diagnostic est un processus de travail participatif [...]. Il recherche des écarts entre les représentations des différents acteurs, met en évidence des atouts et des attentes, il recherche les causes des dysfonctionnements et surtout recherche des axes de progrès.* »<sup>6</sup>

<sup>6</sup> www.diagnostic-territoire.org, 2016.

Notre approche a toujours tenté de prendre en compte la diversité de territoires sous les aspects socioculturels, historiques, économiques ou politiques et administratifs. À chaque fois, nous avons cherché à comprendre ces différentes dimensions, mais également les projets de développement ainsi que les projets de coopération régionale pour les zones frontalières. Si la méthode est surtout descriptive et analytique, elle nous permet de connaître le territoire et les rôles des acteurs dans la trajectoire de développement. Les coordinations entre les acteurs et les synergies d'élaboration de politique publique efficace sont étudiées dans la perspective de transformation territoriale. La dimension économique est aussi soulignée à travers la présentation des ressources territoriales, les opportunités des territoires, les avantages géographiques et les démarches de valorisation de ressources pour définir l'image de territoire. Parfois, avec certains acteurs rencontrés, nous avons envisagé les scénarios d'une meilleure coordination d'acteurs qui débouche sur de nouveaux modes de gouvernance et améliore le développement de territoire.

Ces diagnostics se sont principalement appuyés sur deux types d'information :

- D'une part sur des données statistiques, que nous avons souvent cartographiées, et sur données historiques et documents stratégiques officiels ; notons cependant que de nombreuses localités de nos trois pays manquent de bases de données, ce qui complique la recherche et rend le diagnostic difficile en dehors d'entretiens spécifiques ; cette collecte de données a débuté assez rapidement dans le travail de thèse. Dès les premiers mois, outre la revue de littérature, nous avons rassemblé des données historiques et chiffrées sur nos terrains d'étude. La lecture des documents stratégiques a permis d'affiner la compréhension des enjeux de développement territorial. La collecte de ces types de documents a par ailleurs permis la prise de contact avec les acteurs locaux et permis de premiers entretiens exploratoires, facilitant par la suite la définition de l'échantillon d'acteurs enquêtés ;
- D'autre part sur des entretiens exploratoires et semi-directifs avec des personnes-ressources des territoires (représentants de l'État, élus des municipalités, responsables d'associations ou d'entreprises, experts locaux ou européens). Même si les objectifs étaient les mêmes, les guides d'entretien n'étaient pas « standardisés » pour s'adapter au mieux aux types d'acteurs sociaux rencontrés. Ces entretiens ont eu lieu à différents moments de la thèse, effectués en bilatéral avec la personne interrogée, ce qui a permis souvent de « libérer la parole » et de garantir l'anonymat. Beaucoup nous ont alors apporté des explications supplémentaires quant à leur rôle spécifique,



aux entraves à leur travail, aux possibilités offertes, aux problèmes de coordination avec le gouvernement central, à l'absence de règles écrites, aux conflits entre les États, aux défis de l'intégration, à la pression internationale, etc.

Basé sur les questions et les hypothèses de la recherche, le processus de collecte de données auprès des personnes-ressources a notamment concerné :

- Les ministères du Développement économique, de l'Agriculture, des Affaires étrangères.
- Les instituts nationaux des statistiques.
- Les maires des communes étudiées.
- Différentes agences de développement politique et économique.
- Les institutions qui représentent la coopération entre les pays européens.

Dans ces deux approches, nous avons cherché à identifier certains projets menés depuis une dizaine d'années (dont certains sont toujours en cours) et qui servent d'illustration pour chacun des territoires ainsi que des projets transfrontaliers.

Les entretiens avec des personnes-ressources essentielles permettent de comprendre pourquoi une certaine politique a été mise en place. Les représentants des ONG qui ont comme mission le droit de l'Homme, les catégories vulnérables, la protection de l'environnement ou les projets de développement rural apportent également de très nombreuses informations sur le territoire. Les entretiens avec les représentants des entreprises, aux niveaux local et régional, viennent compléter le diagnostic. Les PME sont dominantes sur les terrains choisis, mais les entreprises touristiques, les chambres consulaires sont également sollicitées pour mieux comprendre les comportements et la complexité des relations entre les institutions qui changent fréquemment leur stratégie économique. Les représentants d'acteurs internationaux ont un impact considérable et des missions déterminant le futur de développement de ces territoires en termes de programmes de coopération avec les autres régions et institutions. Ils jouent également un rôle dans le renforcement des capacités humaines.

## **B. L'utilisation de questionnaires auprès des habitants**

À la suite des premiers entretiens exploratoires et dans une logique dite de « boule de neige », nous avons pu obtenir les coordonnées d'autres types d'acteurs sur les quatre territoires qui ont

permis de déployer une nouvelle vague d'entretiens semi-directifs puis de diffuser des questionnaires adaptés aux publics et thèmes visés. Au total, nous avons interrogé en présentiel une quinzaine d'acteurs sur chaque territoire et obtenu un peu plus de 3 000 réponses à nos questionnaires dans trois régions (Kukës, Shkodra, Gjakova).

Dans les micro-territoires, des entretiens ont été réalisés avec des « groupes cibles ». D'une part, il était difficile d'envoyer les questionnaires en ligne, parce que les outils technologiques sont limités et d'autre part les discussions en présentiel sont plus profondes et personnelles. À travers ces discussions, il est plus facile de comprendre les points de vue individuels, les motifs, les perceptions, etc. Certes, cette méthode prend beaucoup plus de temps, mais elle aide beaucoup à la compréhension de la problématique et permet un meilleur diagnostic. Les personnes interrogées parlent de l'impact de l'environnement dans lequel ils vivent et exercent leurs activités ainsi que de leurs approches avec les institutions, les entreprises privées, les autres groupes sociaux, etc. Pendant les entretiens, elles expriment leurs points de vue concernant les restrictions infrastructurelles, géographiques, culturelles, institutionnelles, etc. Outre les réponses objectives, leurs opinions sont souvent plus argumentées, plus détaillées et plus « personnelles ».

Les questionnaires ont été développés en fonction des possibilités d'information offertes et le niveau d'éducation des différents groupes sociaux. Nous avons tenté de faire un échantillonnage pour garantir une bonne représentation entre zones rurales et zones urbaines, entre genres et âges, tout en ayant quelques groupes cible :

- Jeunes hommes et jeunes femmes de 18 à 35 qui ont suivi des études au lycée ou université et sont souvent candidats à l'émigration.
- Actifs agricoles de 25 à 65 ans.
- Adultes, hommes et femmes, de 35 à 65 ans, en situation de pauvreté/précarité, et qui ont recours aux services institutionnels.
- Personnes âgées qui vivent avec l'aide de leurs enfants en émigration.
- Cadres et employés des administrations (majoritairement masculins à Kukës et Shkodra ; à parité hommes et femmes à Gjakova et à Ulcinj).
- Chefs de Petites et Moyennes Entreprises.

Dans ces entretiens et questionnaires, nous souhaitons saisir les points de vue des acteurs sur les institutions ou les entreprises qu'ils représentaient, mais aussi pour mesurer l'impact des

différentes actions sur les divers groupes sociaux. Il s'agissait de mieux comprendre les impacts et les tendances de ces acteurs dans la coopération territoriale, dans les échanges commerciaux et les politiques communes afin d'augmenter la cohésion territoriale. D'autres enquêtes ont visé des représentants des institutions locales, des organisations, des entreprises pour comprendre comment ils fonctionnent entre eux et pour étudier leurs convergences et leurs divergences.

Dans le détail, les questionnaires ont cherché à évaluer :

- Les modalités d'information et de communication.
- La participation des citoyens à la vie locale et les enjeux de transparence.
- Les enjeux liés à l'accès aux services.
- Les perceptions des dynamiques économiques locales (entreprises), des organisations et projets internationaux.
- Les modalités de gestion et de gouvernance.
- Les réformes territoriales en cours.
- Les relations entre territoires, les infrastructures et les mobilités.
- Les relations entre secteurs économiques (par exemple services, agriculture et tourisme).

À propos de la réforme administrative, des entretiens complémentaires avec différents acteurs ont été menés pour mieux analyser et comprendre les changements apportés. Des questionnaires ont aussi été adressés aux employés des institutions pour analyser plus en particulier l'impact de la réforme sur la dynamique économique, sur les services apportés aux citoyens et surtout sur le degré d'autonomie des collectivités locales notamment concernant l'utilisation des ressources.

À côté de l'identification et de la définition du rôle des acteurs, d'autres questions demandent une réponse dans une perspective territoriale :

- Dans quelle mesure les acteurs locaux sont-ils prêts à répondre aux défis de l'intégration européenne grâce à une coordination entre eux ?
- Quelles sont les tendances locales à renverser ? Quels sont les verrous qui bloquent le système de transformation territoriale ?
- Comment est mise en œuvre la réforme administrative et quelle est son efficacité dans la gestion territoriale ?

- L'approche des organisations internationales pour soutenir le développement local à travers divers programmes de développement est-elle pertinente et efficace ?

Ainsi, nous avons interrogé en tout plus de 1 000 personnes ou groupe de personnes, sous la forme d'entretiens directifs ou semi-directifs (d'une durée moyenne de quasiment une heure trente). Ces entretiens constituent notre matériau empirique principal permettant de comprendre les processus de développement local dans leur complexité, leurs effets et limites en termes d'évolution des réseaux d'acteurs, de gouvernance et d'organisations collectives menant à des apprentissages.

Nous avons enfin sollicité les groupes d'acteurs pour connaître leurs opinions sur les schémas de développement des territoires et nous les avons confrontés aux objectifs d'intégration dans l'UE.

Une fois les entretiens retranscrits et les questionnaires réunis, leur analyse consiste en un traitement soit statistique, soit thématique en fonction de nos hypothèses de la recherche, permettant d'obtenir des informations factuelles, mais aussi de saisir le sens des discours qui éclairent davantage sur les mécanismes de développement local, les dynamiques d'acteurs, les problématiques de gouvernance et d'apprentissages collectifs. Tous les entretiens et discours ont fait l'objet d'une analyse thématique de contenu et nous avons pu extraire quelques verbatims, ou extraits de discours révélateurs.

### **C. L'observation participante**

D'autres données ont été récoltées pendant des réunions et des entretiens liés aux fonctions que j'occupais comme chargée d'opération pour l'Union européenne dans le cadre des programmes IPA / IPARD mis en œuvre par des sociétés de conseil comme Niras International Consulting, GIZ, Agrotec Spa, etc. Ces programmes se sont concentrés sur les objectifs d'intégration européenne selon les recommandations de la Commission. Ils s'inscrivaient dans le cadre de la réforme des infrastructures économiques et du développement rural aux niveaux national et régional, afin de renforcer la coopération transfrontalière par le biais de plusieurs projets en coopération avec des institutions publiques et les ministères. On citera en particulier :

- Le programme IPA 2012 de l'Union européenne pour l'Albanie (comprenant plus de 5 projets).
- La coopération transfrontalière IPA Interreg (Albanie-Kosovo).
- La coopération transfrontalière IPA Interreg (Albanie -Monténégro).

Se sont ajoutés d'autres projets dans le cadre d'autres programmes de développement, tels que l'établissement des droits de propriété, le projet Pameca pour la politique de l'État.

Dans ces projets, nos missions ont privilégié la mise en place de nouvelles organisations institutionnelles aux niveaux local/national/régional pour assoir le développement rural. Il s'agissait en particulier de rendre le secteur agricole et les zones rurales plus durables par le biais d'une coopération avec le ministère de l'Agriculture, les instances régionales, les entreprises agricoles privées et d'autres institutions publiques afin de coordonner et d'aligner les actions futures et d'établir des réglementations, en les alignant sur la politique agricole commune de l'UE. Bien que chaque projet soit conçu pour apporter une foule d'améliorations à la vie rurale, il a été planifié en collaboration avec les personnes qui vivent toujours sur place et qui sont en mesure d'informer à la fois sur les besoins de développement et sur les ressources locales. L'objectif de nos missions était de faire en sorte que les acteurs régionaux soient en mesure de prendre des mesures collectives pour l'amélioration de leur communauté. Dans le même temps, les forces du marché jouent toujours un rôle important dans l'innovation. Il existe une concurrence permanente pour les investissements, le développement des entreprises, les projets agricoles, la main-d'œuvre, le tourisme, etc. Dans de tels scénarios, les responsables du développement régional capables de piloter activement le processus de développement grâce à une forte vision collective ont été spécialement sélectionnés pour les missions.

La coopération transfrontalière et interrégionale est un autre angle d'intervention. Elle renforce les relations de bon voisinage entre les pays, garantit la stabilité et assure un partenariat et un développement socio-économique durable.

Enfin, le suivi et l'évaluation des projets dans les zones rurales sont fondamentaux pour mesurer l'impact sur la pauvreté et les réalisations en matière de développement. Pour chaque projet, il convient de mettre l'accent sur une approche d'apprentissage, afin que non seulement le projet soit mené à bien, mais aussi que la communauté soit soutenue et revitalisée, avec de meilleures capacités de prise de décision et un meilleur sens des responsabilités.

Pendant la mise en œuvre des projets, j'ai assuré la liaison avec un large éventail de parties prenantes et d'institutions dans toute la région : ministère de l'Agriculture, ministère de

l'Économie, ministère de l'Environnement, ministère de la Santé, municipalités de nombreuses villes, organisations internationales (FAO) et diverses ambassades, chambres de commerce et d'industrie, représentants de la société civile. J'ai travaillé en coopération avec des experts internationaux des États membres de l'UE et des experts locaux albanais et de la sous-région des Balkans. La mise en place de formations, l'organisation des comités de pilotage, des réunions interinstitutionnelles afin de coordonner les stratégies m'ont permis de recueillir de nombreuses données qualitatives.

Quelques thématiques ont été particulièrement suivies lors de ces observations participantes :

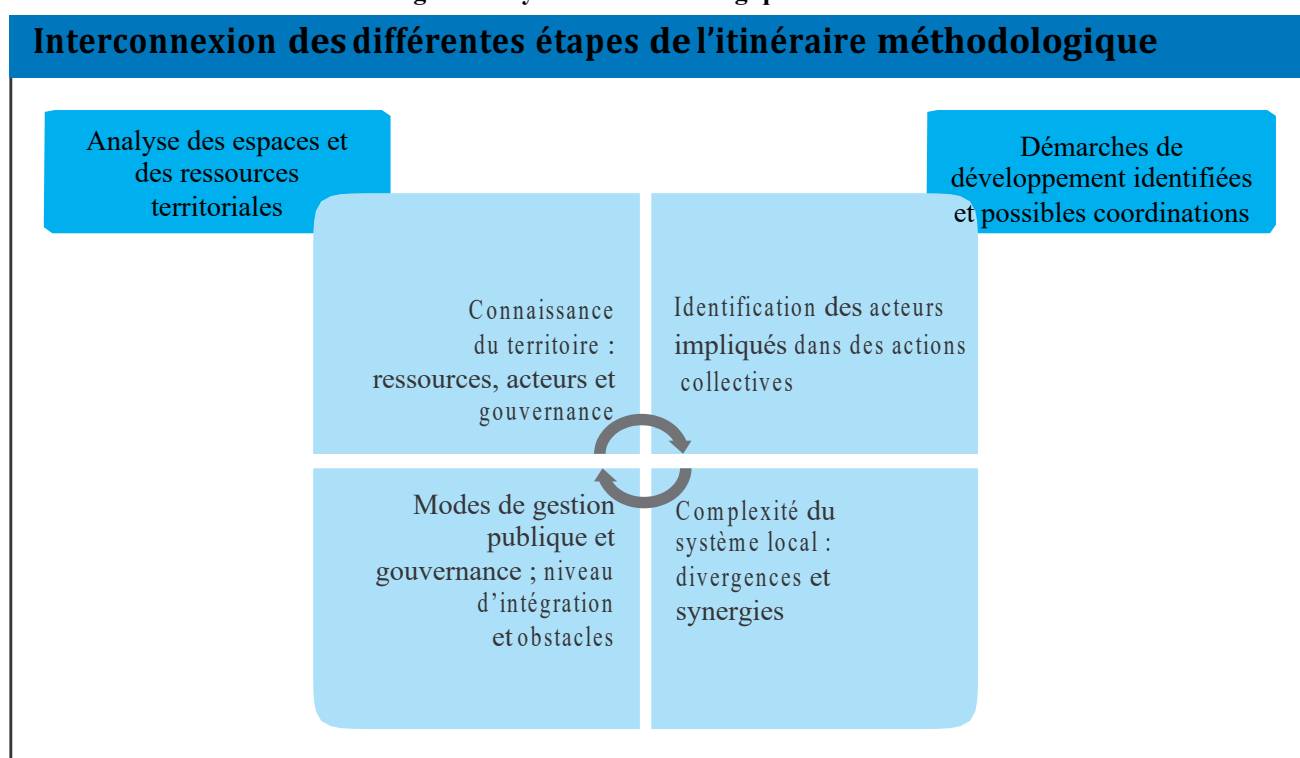
- Comment les acteurs internationaux, la géopolitique locale et l'économie interfèrent-ils avec les défis européens pour les pays qui visent l'intégration à l'UE ? La présence d'organisations et d'organismes internationaux est très importante dans ces démocraties fragiles, dont la transition politique et économique est difficile. Elles doivent faire face aux défis imposés par la complexité des conflits politiques, des structures économiques en cours de réforme, un niveau élevé de corruption, des changements démographiques importants qui affectent toute la région, etc. Dans ce contexte, de nombreux débats ont eu lieu, de nombreux rapports ont été rédigés sur les progrès réalisés, et la présence d'organismes internationaux et la présence diplomatique ont joué un rôle déterminant par le biais de leurs messages stratégiques, de leur assistance technique et financière et de leurs impacts significatifs directs ou indirects.
- Les réactions de la société locale en réponse aux appels à projets.
- La gouvernance du partenariat entre les ressources publiques et les acteurs privés du développement et leurs performances dans ces pays. La diversification des schémas économiques a conduit à diverses politiques publiques liées à la valorisation des ressources et à la transformation territoriale. La plupart du temps, ces décisions sont contestées et les partenariats public-privé ont du mal à émerger, tout comme des modes de gouvernance adaptés.
- Les enjeux démographiques. La transition et l'intégration complexe, qui s'accompagnent d'une importante émigration et d'une transformation du système démographique, fragilisent des pays incapables de définir un cadre économique et politique sûr.

- Contexte de crise et capacité d'adaptation. Les États des Balkans, qui présentent de nombreuses similitudes et divergences, sont depuis longtemps obligés de vivre dans un climat conflictuel qui affecte toutes les autres sphères de ces territoires (sociales, politiques, économiques, etc.).

## Conclusion

Le schéma ci-dessus revient sur l'approche intégratrice de notre méthodologie qui associe recueil de données quantitatives (via des questionnaires ou le traitement de statistiques) et qualitatives, et qui croise l'analyse des territoires et les dynamiques d'acteurs en tentant de dégager des divergences ou bien, au contraire, des points communs, des synergies, au sein de nos espaces-tests.

Figure 8 : Synthèse méthodologique



Source : auteur.

On notera que le choix de terrains comparables sur le plan socioculturel ou économique (espaces périphériques et frontaliers), même si leur trajectoire contemporaine diverge, permet de riches comparaisons. Cependant, on soulignera l'accès difficile aux données quantitatives, le très haut niveau d'informalité et la faiblesse des institutions locales, ce qui ne facilite pas le

recueil d'informations. En revanche, ces territoires ont suscité de nombreux programmes d'actions, notamment européens, et on a pu trouver un soutien de plusieurs ONG ou organisations académiques ayant réalisé plusieurs études.

Par ailleurs, pendant la recherche, différents éléments importants ont été pris en compte. Tout d'abord, l'économie aux niveaux local et régional, en tant que catalyseur principal du développement et de la transformation des territoires. Ensuite, le climat politique qui exerce une forte influence sur les réformes et la gouvernance territoriale. En effet, le facteur géopolitique, par le passé et à l'heure actuelle, est un facteur déterminant pour le processus de prise de décision sur le plan administratif, économique, mais aussi pour la coopération sur le plan régional. Par ailleurs, l'organisation institutionnelle joue un rôle important sur la performance d'un territoire. Par conséquent, la manière de collecter et d'intégrer les données ainsi que la coordination des projets sont directement ou indirectement liées à l'approche institutionnelle.

Le facteur social et les approches qualitatives des acteurs locaux dans le processus du développement d'un territoire ou de plusieurs territoires voisins sont un élément qui a été pris en compte, traité et analysé à travers des entretiens individuels ou en petits groupes. Réaliser la recherche scientifique est aussi prendre en compte les limites institutionnelles et respecter la dignité des territoires en contexte d'évolution de la gouvernance. La recherche indépendante permet de maintenir les valeurs et l'intégrité scientifique. Dans toutes les méthodes adoptées lors de cette recherche, notre principe a été de respecter la confidentialité et la protection de l'anonymat de plusieurs représentants interrogés, qu'ils soient en position de direction technique ou administrative, de représentants des entreprises, des habitants des différents groupes sociaux, etc.





## Chapitre 3

### Présentation des territoires d'étude

La définition géographique de l'espace balkanique n'est pas aisée à donner. Michel Roux (*Encyclopedia Universalis*) nous rappelle que l'expression est née au XIX<sup>e</sup> siècle sous la plume du géographe allemand Johann August Zeune qui imaginait une chaîne de montagnes unique, s'allongeant des Alpes orientales à la mer Noire, et qu'il désignait sous ce terme turc signifiant montagne, montagne boisée, forêt. Cet espace « *correspond au territoire de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Grèce, des États issus de la décomposition de la Yougoslavie (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie, Slovénie) et à la partie européenne de la Turquie, soit 551 000 kilomètres carrés et plus de 60 millions d'habitants, l'étendue de la France et une population un peu moindre. Quelques auteurs, toutefois, y ajoutent la Roumanie. D'autres en retranchent la Slovénie et la Croatie, dont le peuple et les élites n'ont jamais vraiment accepté d'être assimilés aux Balkans et, depuis leur indépendance, se réclament massivement de l'Europe centrale, arguments historiques et culturels à l'appui* ».

Leur situation géographique, ainsi que leur caractère montagneux et compartimenté, confèrent aux Balkans, une position stratégique entre l'est et l'ouest de l'Europe. Ils permettent de comprendre, dans la longue durée, la multitude d'échanges culturels, économiques et sociaux, mais aussi une forme de morcellement ethnolinguistique et politique même si, sur ce plan, les Empires romain, byzantin et ottoman avaient tenté une unification. Mais le déclin de l'Empire ottoman et la montée des nationalismes attisés par les puissances étrangères ont aussi conduit à des fragmentations et freiné le développement économique et social. Après la Seconde Guerre mondiale, les États balkaniques se sont inscrits dans des systèmes politiques différents sans véritable coopération interne. Dans les années 1990, la chute des régimes communistes et ses conséquences socio-économiques, mais aussi les guerres associées à la division de la Yougoslavie, déstabilisent une partie de l'espace balkanique et font émerger de nouveaux États. Les réalités actuelles sont donc extrêmement diverses, marquées par ces héritages, par de nombreuses transitions et par une possible convergence vers une intégration au sein de l'Union européenne.

Carte 2 : Reliefs de la zone d'étude



Source : <http://www.cosmovisions.com/Balkans.htm>

## I. Les défis des transitions balkaniques

### A. Transitions politiques

Pour certains auteurs (Jano, 2008), nous avons assisté à une « dernière balkanisation », terme qui vise à décrire la situation des États des Balkans occidentaux dans les années 1990 avec la chute du communisme. Outre leur transformation économique, ces états subissent leur dernier processus de désintégration avec la partition de l'État en Yougoslavie (révélé par l'indépendance du Monténégro en 2006 et du Kosovo en 2008) et la faillite de l'État en Albanie au printemps 1997. La principale préoccupation est alors liée à la « construction de l'État » au sens large du terme, en tenant compte des « héritages de guerre, de communisme et d'histoire » et donc d'une très forte « dépendance au sentier » y compris dans les structures politiques, économiques ou foncières, rendant la transition très incertaine.

## *La difficile transition albanaise*

Rappelons que l'Albanie, ex-pays du bloc communiste durant presque un demi-siècle (1945-1990), a vécu une des plus sévères dictatures par rapport aux autres pays de l'Europe centrale et orientale. La suppression totale de la propriété privée, le contrôle des mouvements internes de population et l'interdiction de l'émigration, la rupture des relations avec les autres pays jusqu'à la totale fermeture, étaient certaines des mesures prises durant cette période, qui ont eu un impact crucial sur les dynamiques socio-économiques du pays, et dont les conséquences continuent à se sentir même de nos jours. La centralisation complète de l'économie, la priorité donnée au développement de l'industrie lourde, ainsi que la crise du secteur agricole, ont conduit le pays vers une crise socio-économique profonde durant les années 1980 jusqu'à la veille du changement du système politique-économique.

En Albanie, le début des années 1990 est celui d'une profonde crise économique et des premiers mouvements de contestation contre le système. Le noyau d'origine se compose d'un groupe d'étudiants à Tirana qui lance les premières protestations. Dans cet esprit est créé le premier parti politique alternatif en Albanie, le Parti démocratique, marquant ainsi le passage vers un système politique pluraliste. Les communistes gardent le pouvoir jusqu'à juin 1991, puis le pays est dirigé par des gouvernements de courte durée, jusqu'aux élections de mars 1992 gagnées par le Parti démocratique. Le 9 avril, le chef de l'opposition Sali Berisha devient le premier président albanais démocratiquement élu. Mais le régime est très rapidement confronté à d'énormes défis liés à la sortie d'une période d'un demi-siècle de régime communiste. D'une économie totalement planifiée et centralisée, le pays passe à la libre économie de marché de façon rapide. L'application de cette « thérapie de choc » conduit à une forte baisse du PIB et à des difficultés sociales, entraînant les premiers mouvements d'émigration. À partir de 1993, on note une petite reprise grâce notamment à la croissance agricole. Mais la situation se dégrade de nouveau durant la période 1997-1999 avec la crise dite des « pyramides financières » associées à des faillites bancaires et, par conséquent, à la perte d'une bonne partie des revenus des ménages. L'ensemble conduit à une vague de protestation dans le pays et à une situation de complète anarchie qui aboutit à la chute du gouvernement. Malgré la mise en place de nombreuses mesures afin de surmonter la crise, le PIB annuel est tombé à -7 %, l'inflation a explosé à 30 %, et les aides étrangères se sont interrompues ; le commerce international s'est affaibli et la monnaie albanaise a été dévaluée de 40 % en quelques mois.

L'année 1999 a créé de nouveau une situation de tension dans le pays avec la guerre au Kosovo, qui s'est accompagnée de l'arrivée de plus de 500 000 réfugiés en Albanie. Comme

on peut l’imaginer, l’Albanie ne disposait ni des infrastructures nécessaires pour un tel flux ni des moyens financiers pour répondre aux besoins des réfugiés.

La transition albanaise a dû affronter de graves défis économiques et sociaux. Sur le plan politique, la transition de la dictature à la démocratie signifiait le passage d’un État à parti unique au pluralisme, d’un gouvernement centralisé à la décentralisation du pouvoir, la construction d’institutions démocratiques, la construction de l’État de droit, le respect des droits de l’homme. Ce processus lui-même impliquait une série de transformations importantes. L’Albanie a dû mettre en place des institutions solides, assurer l’indépendance des pouvoirs et garantir l’État de droit, etc. La transition albanaise a créé de nouvelles difficultés telles que népotisme, mouvements démographiques et migratoires, informalité, chômage, corruption, trafic de drogue ou d’êtres humains, crime organisé, inefficacité et stabilité des institutions démocratiques, dialogue politique non constructif et conflictuel, processus électoraux trop politisés, manque d’indépendance, de transparence et de responsabilité dans le système judiciaire, discrimination contre les groupes marginalisés. Pourtant, au cours de ces années, de profondes réformes et des changements importants ont eu lieu dans la vie du pays : l’État albanais s’est consolidé, la base juridique a été améliorée, des institutions démocratiques ont été établies, le processus de privatisation et de décentralisation s’est progressivement achevé, des réformes globales ont été entreprises, l’infrastructure de communication a été améliorée (Nexhipi, 2018, p. 19).

Sur le plan international, L’Albanie a rejoint l’OTAN en avril 2009 et l’Union européenne a signé l’accord de stabilisation et d’association en juin 2006, qui est entré en vigueur en avril 2009. L’adhésion de l’Albanie aux États Schengen est entrée en vigueur le 15 décembre 2010 et le pays est devenu en juin 2014 candidat à l’UE. Il a reçu en avril 2017 une recommandation de la Commission européenne d’ouvrir les négociations d’adhésion à la suite de l’adoption de réformes judiciaires historiques mandatées par l’UE en 2016.

Pour l’avenir, l’Albanie doit accélérer la réforme du système judiciaire, afin de garantir son indépendance, sa transparence, sa responsabilité et son efficacité. L’Albanie doit progresser dans la mise en œuvre de la réforme de l’administration publique, notamment en ce qui concerne les lois structurelles et les actes administratifs ; déployer des efforts supplémentaires pour assurer l’application effective des réglementations du marché intérieur, des droits de propriété intellectuelle et industrielle, et au secteur de l’énergie, y compris la diversification des sources d’énergie, renforcer la protection de l’environnement, notamment par des investissements durables dans le domaine de la gestion des déchets et des eaux usées. Parmi les

autres défis figurent également la politique de l'emploi et la politique sociale. La capacité administrative et le professionnalisme des organismes chargés de la mise en œuvre de l'acquis doivent être renforcés et l'indépendance des organismes de réglementation préservée.

La stratégie nationale albanaise pour le développement et l'intégration 2014-2020 (NSDI) est considérée comme le cadre politique global du pays dans le contexte de l'intégration à l'UE. Il définit quatre piliers politiques stratégiques qui jettent les bases des interventions sectorielles et territoriales :

- Renforcement de la démocratie et de l'État de droit qui aborde des aspects tels que : la justice et les affaires intérieures, les droits de l'homme et les médias, une gouvernance efficace et les politiques étrangères et de défense.
- Créer les conditions d'un développement économique compétitif et durable grâce à une utilisation efficace des ressources qui couvre : la stabilité et la durabilité macro-économiques, une économie de marché compétitive, une utilisation efficace des ressources, un développement régional intégré et durable.
- Favoriser l'inclusion sociale, le bien-être et le développement du marché du travail qui visent à promouvoir : les politiques d'emploi et d'inclusion sociale, la politique sociale.
- Développement d'une société fondée sur la connaissance, l'innovation et le numérique qui comprend des interventions dans les domaines suivants : enseignement supérieur, recherche et innovation technologique. La stratégie transversale de développement régional de l'Albanie considère les zones frontalières comme un sujet transversal de planification des politiques et introduit les questions transfrontalières dans la planification des politiques de développement.

Pour autant, le pays est toujours l'un des plus pauvres d'Europe. Une grande économie informelle et une infrastructure énergétique et de transport faible restent des obstacles à son développement.

### *Les états fragiles nés de l'ex-Yougoslavie*

Le modèle de la Yougoslavie socialiste, née en 1945, sous la forme d'une fédération de six républiques multiethniques, éclate au début des années 1990 en lien avec les difficultés et inégalités socio-économiques, mais aussi avec l'émergence de partis nationalistes, attisant la rivalité entre groupes ethniques.

Le processus est assez rapide au **Monténégro** qui devient un des États constitutifs de la République fédérale de Yougoslavie en 1992, puis rejoint en 2003, la communauté d'États de Serbie-et-Monténégro. À la suite d'un référendum en mai 2006 exprimant le souhait d'indépendance de la population, en juin, le Parlement proclame celle-ci et dissout la communauté. Rapidement, plusieurs états (dont le gouvernement serbe) reconnaissent le Monténégro comme un pays indépendant et souverain. Le 28 juin 2006, il est admis en tant qu'État membre de l'Organisation des Nations unies. Dès décembre 2008, il présente sa candidature à l'Union européenne. Au début de la transition, les processus politiques et économiques au Monténégro étaient sous l'influence dominante de la Serbie. Cette étape de transition est caractérisée par un affrontement avec l'ancienne élite communiste et le « forum démocratique » favorable au multipartisme. Ainsi, la transition politique au Monténégro a véritablement débuté en 1996 avec l'introduction du multipartisme. Entre 1998 et 2002, les liens se distendent avec Belgrade et un nouveau gouvernement est élu en janvier 2003 et il engage le processus d'indépendance jusqu'en 2007. L'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne est lancée en 2012.

Sur d'autres parties de la Yougoslavie, au contraire, les conflits armés s'étendent durant une dizaine d'années et se caractérisent par l'usage du nettoyage ethnique comme instrument de conquête territoriale. Si les accords de Dayton de 1995 semblaient mettre fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine et en Croatie, c'est au **Kosovo** – qui avait perdu son statut d'autonomie en 1989 – que les actions terroristes puis les combats reprennent en 1998-1999 et se répercutent dans les états voisins à la fois du fait des bombardements lancés par l'OTAN en 1999, mais aussi avec l'explosion des flux migratoires, avec par exemple le départ de près d'un million de réfugiés albanais. En 2001, l'intervention de l'OTAN en Serbie (mai) et de l'Union européenne en République de Macédoine (août) permet de rétablir la paix. Mais le statut final du Kosovo reste indéterminé jusqu'en 2008, ce qui paralyse son développement. Le Kosovo déclare son indépendance le 17 février 2008. Mais ce choix est contesté par la Serbie ou la Russie, et l'État n'est reconnu ni par l'ensemble des pays de l'Organisation des Nations unies ni par l'Union européenne. Il faut attendre avril 2013 pour qu'un accord de normalisation soit signé entre Serbie et Kosovo, concernant leurs frontières et les pouvoirs régionaux des Serbes du Kosovo. Le plan Ahtisaari de 2007 cible la protection des minorités et une vaste décentralisation dans la constitution et les lois associées.

Le Kosovo a fait des progrès rapides pour approfondir son rapprochement avec l'UE. À la suite de l'accord conclu le 19 avril 2013 entre le Kosovo et la Serbie dans le cadre du dialogue facilité par l'UE, la Commission européenne a conclu que le Kosovo remplissait toutes les

conditions à court terme de l'étude de faisabilité d'octobre 2012 et a par conséquent recommandé l'ouverture de négociations avec le Kosovo sur un accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'UE en octobre 2013. La Commission européenne vise à achever ces négociations au printemps 2014. C'est la reconnaissance des progrès réalisés sur les réformes clés. Parallèlement, le dialogue sur la libéralisation des visas avec l'UE est ouvert. En termes de réformes politiques, le Kosovo se concentre sur la mise en œuvre des réformes pour remplir ses obligations au titre d'un futur ASA. L'État de droit reste une priorité essentielle pour le Kosovo, de même que la nécessité de renforcer les réformes de l'administration judiciaire et publique et de garantir les droits des minorités, y compris les Roms. Le Kosovo doit s'attaquer aux faiblesses structurelles qui affectent son marché du travail, et poursuivre la mise en œuvre du cadre juridique pour le commerce, la concurrence et le marché intérieur. Des progrès plus rapides sont également nécessaires pour intensifier ses efforts dans un certain nombre de domaines phytosanitaires et vétérinaires qui affectent la sécurité alimentaire. Dans le cadre des politiques d'inclusion sociale, le gouvernement s'est engagé dans un programme spécial pour soutenir un retour et une réintégration durables des personnes déplacées et la réintégration économique des communautés. Sur le plan économique, les réformes juridiques et réglementaires cherchent à améliorer l'environnement des affaires, faciliter les procédures d'enregistrement des entreprises. Le *Small Business Act* a été mis en œuvre par l'Agence de soutien aux PME ; on prévoit la création de zones économiques, de parcs commerciaux et industriels, de centres d'innovation et l'amélioration de la législation connexe permettant aux municipalités d'avoir un droit exclusif d'établir des zones économiques ; des mesures cherchent aussi à attirer les IDE (éviter la double imposition, améliorer les réglementations douanières, les garanties d'investissement et le statut durable du foncier).

Le Kosovo bénéficie d'un accès non réciproque et en franchise de douane au marché de l'UE sur la base du régime de préférences commerciales autonomes (ATP) de l'UE. Les efforts de développement du Kosovo sont également soutenus en devenant membre de la BERD, de la BEI et de la CEDB.

Le futur cadre politique est clairement énoncé dans le programme du gouvernement du Kosovo, qui repose sur quatre piliers principaux :

- Développement économique durable couvrant les investissements dans l'économie, améliorant l'environnement d'investissement qui stimule le secteur privé, le secteur de l'énergie et des minerais, les infrastructures et l'environnement, le développement rural, l'enseignement supérieur, le secteur financier.



- Bonne gouvernance et État de droit qui vise non seulement à renforcer l'État de droit, mais aussi à accroître la protection et la sécurité, à réformer l'administration publique et à garantir les droits et libertés des citoyens et des communautés.
- Développement du capital humain couvrant l'éducation, la culture, jeunesse et sports et déployant la prise en charge de la diaspora et les politiques sur les migrants.
- Protection sociale qui vise les politiques et programmes sociaux, la santé et l'amélioration du cadre de vie.

Conformément à la loi sur l'autonomie locale [N° 03/L-040), les municipalités du Kosovo ont le droit de louer des biens meubles et immeubles à des investisseurs étrangers. Le bail peut être accordé pour une durée de dix ans avec possibilité de prolongation jusqu'à 99 ans.

On le voit, après de tels conflits, plusieurs États issus de l'ex-Yougoslavie, à l'exception de la Slovénie ou de la Croatie, sont confrontés à une difficile transition politique : reconstruction des États fonctionnels, contestations entre groupes ethniques, problèmes du retour des réfugiés et des personnes déplacées, redéfinition des frontières, réaménagement des infrastructures.

## **B. Transitions économiques**

Cette difficile transition politique des années 1990 s'est doublée de profondes mutations dans les économies des anciens pays socialistes des Balkans. Le passage, plus ou moins rapide à l'économie de marché avec ses effets négatifs, s'est combiné avec les conséquences des conflits yougoslaves. Les États, souvent endettés pour cause de déficit de leur balance commerciale, cèdent des pans entiers de leur économie, qui passent ainsi entre les mains d'investisseurs privés parfois dans des conditions obscures.

Dans le même temps, l'ancrage toujours plus affirmé à l'Union européenne et l'intervention croissante des institutions financières internationales, encourage la stabilisation économique par de multiples réformes d'inspiration libérale.

### *Le cas de l'Albanie*

Jusqu'à la veille des années 1990, l'Albanie constituait un pays isolé, qui tentait de s'appuyer sur ses maigres forces productives, avec une forte concentration sur l'industrie lourde et avec une agriculture qui peinait à atteindre les objectifs des plans quinquennaux, alors que le secteur de services était très limité, que ce soit en termes d'emplois ou par rapport à sa contribution au PIB.

Avec la transition, l'Albanie a vécu une profonde restructuration économique du point de vue sectoriel. La fermeture d'un grand nombre d'entreprises industrielles et d'exploitations minières au début des années 1990 a conduit à une chute de la production du secteur secondaire<sup>7</sup>. D'autre part, le processus de décollectivisation et de privatisation en agriculture s'est accompagné d'un émiettement extrême du foncier et d'un manque de moyens pour des petits exploitants ; si l'on ajoute les forts mouvements migratoires de la population rurale, notamment agricole, on comprend les difficultés de l'agriculture durant cette période. Dans les régions les plus propices, notamment les plaines, l'intensification de l'agriculture et son ouverture vers le marché ont seulement permis quelques progrès durant ces dernières années.

La taille moyenne des exploitations est très petite – 1,20 ha (2012). Environ 46 % des exploitations ont une taille inférieure à un hectare et 86 % des exploitations ont une superficie inférieure à 2 ha (Source : Recensement agricole). S'ajoute une intense fragmentation du parcellaire puisque l'on compte une moyenne de 4,1 parcelles par exploitation et une taille moyenne de parcelle de 0,26 ha. Le programme national de remembrement a seulement été lancé en 2013 et le processus d'agrandissement des exploitations est lent (la taille des fermes est passée de 1,14 ha à 1,20 ha de 2007 à 2012). De fait, l'agriculture albanaise est d'abord fondée sur la subsistance des ménages à laquelle s'ajoute une fréquente pluriactivité (Kola, 2016). Le nombre de groupements de producteurs et de coopératives est faible malgré les efforts visant à encourager la coopération dans les activités d'approvisionnement et de commercialisation. Il faut aussi compter avec le vieillissement des exploitants (un tiers des agriculteurs a plus de 65 ans en 2012), parfois le manque de main-d'œuvre lié à la migration. Seulement un tiers des exploitants agricoles a une formation agricole.

Dans ces conditions, L'Albanie a un déficit commercial très élevé en produits agroalimentaires. La valeur des importations est 6,7 fois supérieure à la valeur des exportations. L'agriculture est à forte intensité de main-d'œuvre, avec une faible mécanisation, des bâtiments agricoles et des installations de stockage inadaptés. La faible intensité capitalistique de la production se traduit par une faible productivité, des coûts de production élevés, une faible qualité et rentabilité.

Pour un petit pays, l'Albanie est pourtant dotée de ressources considérables. La partie sud-ouest du pays est riche en pétrole et en gaz naturel. Les régions montagneuses du nord-est et du centre possèdent d'importantes réserves de gisements de minerais métalliques, notamment de chrome, de cuivre et de fer-nickel. Des gisements de lignite se trouvent près de Tirana et

---

<sup>7</sup>Le poids de ce secteur dans le PIB du pays s'est réduit de 41,3% en 1989 à 12,4% en 1998 (LAÇI, 2015, p. 114).

l'asphalte naturel est extrait près de Selenicë, sur la côte sud-ouest. Dans les années 1980, l'Albanie était un chef de file mondial de la production de chrome, mais la production a chuté brutalement au début des années 1990 pendant la transition. Malgré une reprise, l'exploitation minière dans tous les secteurs a de nouveau reculé dans les années 2000 en raison des mauvaises méthodes de récupération, des machines et équipements obsolètes, du manque de compétences techniques et de la mauvaise organisation qui ont caractérisé les efforts de l'Albanie pour exploiter ses ressources.

Au cours de la dernière décennie, le pays a évité la récession, conservant des taux de croissance positifs (+ 3 à + 4 % / an) malgré son exposition économique à la crise qui a durement frappé la Grèce et l'Italie, et étant également entouré d'économies régionales en contraction. Le secteur des services est le principal contributeur au PIB, représentant plus de la moitié du PIB du pays. L'industrie pèse à hauteur de 24 % et l'agriculture de 21 % (mais avec 41 % de la population active, ce qui témoigne d'une faible productivité, mais aussi du fait que le secteur primaire contribue à très forte proportion de l'emploi).

Malgré les dynamiques positives de certaines branches industrielles (agroalimentaire, industrie de la transformation du bois et du cuir, industrie des matériaux de construction, etc.), la production industrielle reste limitée. La main-d'œuvre peu coûteuse, les prix modestes du foncier et de l'immobilier, ainsi que la forte part d'économie « souterraine » ont fait du pays un bon choix pour les investisseurs étrangers qui, dans la plupart des cas, n'effectuent qu'une part du processus de production, alors que les produits « *made in Albania* » sont peu nombreux.

Le secteur le plus présent est désormais celui de la sphère tertiaire, orientée notamment vers le commerce ou, plus récemment, vers le tourisme, même si celui-ci est encore dans sa phase d'émergence. L'orientation vers une économie de services et la production modeste ont fait de l'Albanie un pays qui importe en abondance et exporte peu. En 2021, les principaux postes d'exportations albanaises sont, dans l'ordre, les produits textiles, les chaussures et l'habillement, les minéraux, notamment les combustibles minéraux, le fer et l'acier. Les principaux partenaires commerciaux de l'Albanie sont les États membres de l'Union européenne (54,4 % des importations albanaises ; 72,2 % des exportations) et les pays de l'ALECE<sup>8</sup> dont la Serbie (6<sup>e</sup> fournisseur ; 7<sup>e</sup> client). L'Italie est le premier fournisseur (24,3 % des importations) et client de l'Albanie (42,2 % des exportations). Après l'Italie, on trouve la Turquie (2<sup>e</sup> fournisseur ; 11<sup>e</sup> client) et la Chine (3<sup>e</sup> fournisseur ; 8<sup>e</sup> client).

---

<sup>8</sup> Les pays membres de l'Accord de libre-échange centre-européen (ALECE) sont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Kosovo, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Moldavie.

Le bilan commercial est négatif et, nonobstant une tendance à l'augmentation après 2011, la situation est instable. Pour autant, l'économie albanaise a bien résisté face à la crise sanitaire, enregistrant une croissance de +8,5 % du PIB en 2021, portée par la reprise du tourisme (3,3 M de nuitées), et par les travaux de reconstruction liés au séisme de novembre 2019. Ajoutons que les flux nets de remises migratoires dépassent en moyenne 5,0 % du PIB.

Les déficiences issues de l'héritage politique ainsi que les nombreux problèmes actuels tels que la fragilité du système politique et de la croissance économique, les lacunes dans les stratégies et les politiques du développement, les faiblesses liées à la corruption, à l'informalité, au morcellement foncier ou à l'exploitation peu durable des ressources, font que les rythmes du progrès sont lents.

L'Albanie est considérée comme un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure avec un PIB par habitant qui, en 2021, s'élevait à 15 000 dollars par an. Le taux de chômage, à 13 % en moyenne, est l'un des plus bas de la région.

Les zones rurales albanaises sont très dépendantes de l'agriculture qui constitue la principale source de revenus des ménages. Environ 55 % des emplois dans les campagnes sont créés dans l'agriculture, contre 22 % dans les zones à prédominance urbaine (source : recensement de la population). Les autres secteurs importants de l'économie rurale sont l'industrie et la construction, qui contribuent chacun à 7 à 8 % de l'emploi. Parmi les services, le plus important est le secteur du commerce de détail et de gros. Environ 10 % des emplois sont créés dans l'administration publique, l'éducation et la santé. En 2012, il y avait environ 51 000 entreprises actives dans des zones essentiellement rurales, qui représentaient environ la moitié des entreprises actives en Albanie. Environ 96 % sont des microentreprises comptant jusqu'à 10 employés. Dans la majorité (70 %) des microentreprises, une seule personne est employée. 45 % de ces entreprises rurales relèvent du petit commerce et 38 % d'autres secteurs de services.

Le manque d'opportunités d'emploi en dehors de l'agriculture et les faibles revenus de l'agriculture contribuent grandement à la pauvreté rurale. La dernière enquête de mesure des niveaux de vie (LSMS) a révélé que la pauvreté a augmenté en Albanie de 12,4 % en 2008 à 14,3 % en 2012 et l'extrême pauvreté de 1,2 % à 2,2 %. Le taux de pauvreté dans les zones à prédominance rurale est de 14,8 %, ce qui est proche de la moyenne du pays, mais varie considérablement de 10,7 % à Gjirokastër à 21,8 % à Kukës. On note cependant une réduction significative de la pauvreté dans les régions de montagne (de 26,6 % à 15,3 %) en lien probablement avec les migrations et un déplacement de la pauvreté vers les zones littorales et urbaines.

L'approvisionnement en électricité s'est amélioré depuis fin 2000 – les pénuries d'électricité qui constituaient un problème non seulement pour la vie quotidienne des ménages, mais aussi pour les activités agricoles et industrielles, sont moins fréquentes dans les zones rurales. Les données du recensement de la population de 2011 ont montré qu'il existe des disparités dans l'accès aux infrastructures de base. La part de la population qui a accès à l'eau courante dans les zones rurales est d'environ 85 %, mais elle est beaucoup plus faible dans les petites villes et villages – 59 %. Les zones rurales ont des infrastructures sous développées et mal entretenues (routes, électricité, approvisionnement en eau et égouts), tant en termes de couverture que de qualité. Un problème important pour l'accès au marché et le développement économique et social dans les zones rurales est la mauvaise qualité des infrastructures routières. L'Albanie dispose d'un réseau routier de 12 000 km, dont 9 500 km de routes rurales, dont 5 000 km de réseau routier rural local géré par les collectivités locales et environ 4 500 km de routes régionales. Une part importante du réseau routier local n'est pas goudronnée et certaines sections sont impraticables une partie de l'année. L'entretien des routes locales est un problème en raison des ressources limitées des gouvernements locaux. Les infrastructures et les services sociaux, en particulier dans les zones rurales et reculées, sont également insuffisants. Il existe des lacunes et des besoins d'amélioration des services de santé ainsi que des infrastructures éducatives dans les zones rurales, en particulier dans les zones montagneuses.

L'économie reste donc vulnérable à la fois face aux faiblesses structurelles nationales et à la volatilité mondiale. Les principaux défis à relever restent la garantie d'une croissance durable à long terme en poursuivant des politiques budgétaires et monétaires prudentes et des réformes structurelles. La poursuite de l'amélioration de l'environnement des affaires et de l'investissement est essentielle pour diversifier l'économie et stimuler son potentiel de croissance à long terme. Le renforcement de l'état de droit, la lutte contre la corruption et les arriérés de paiement, ainsi que le développement des infrastructures et l'amélioration du capital humain sont donc les principaux domaines sur lesquels de nombreux efforts doivent être concentrés. La réduction de l'économie grise reste un défi important. L'Albanie a conclu des accords de libre-échange avec toute la région, y compris le Kosovo, et est membre de l'ALEEC depuis 2006.

### *Le Kosovo*

L'économie du Kosovo a progressé plus lentement dans la transition, mais elle reste fortement dépendante de la communauté internationale, y compris de la Serbie, et de la diaspora

pour l'assistance financière et technique. On estime que les envois de fonds de la diaspora – située principalement en Allemagne, en Suisse et dans les pays nordiques – représentent environ 40 % du PIB et l'aide internationale des donateurs représente environ 10 % du PIB.

Dans la dernière période, la croissance économique a été forte (de l'ordre de + 4 à + 5 % par an), mais les revenus par habitant restent modestes (12 000 dollars / an), voisins de l'Albanie. Les taux de chômage « officiels » y sont cependant très supérieurs, dépassant un quart de la population active, ce qui encourage l'économie souterraine. Au sein de la population, près de la moitié a moins de 18 ans, et 49 % des 15-24 ans sont touchés par le chômage.

Avec l'aide internationale, le Kosovo a pu privatiser la majorité de ses entreprises publiques et le secteur privé se développe assez rapidement, notamment dans le tertiaire avec une part liée au tourisme (70 % du PIB et près de 80 % des actifs) ; les flux touristiques ont atteint le niveau historique de 17,9 % du PIB en 2021. L'industrie est davantage à la peine (17 % du PIB et des actifs) avec quelques secteurs plus dynamiques (mines – nickel, zinc, magnésium, lignite, kaolin, chrome, bauxite – et travail des métaux, agroalimentaire-tabac, plastiques). L'agriculture représente moins de 12 % du PIB et guère plus de 4 % de l'emploi.

Le pays doit encore faire face à l'insuffisance des infrastructures de communication et d'énergie que la guerre de 1999 n'a fait qu'aggraver. Le Kosovo est un importateur net d'énergie. Ses capacités de production locales reposent quasi exclusivement sur des centrales thermiques (lignite), polluantes et peu fiables. La distribution d'électricité est souvent interrompue faute de réseaux et de production suffisants, ce qui a des conséquences sur toute l'économie et en particulier l'industrie.

En juin 2009, le Kosovo a rejoint la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, la Zone de libre-échange d'Europe centrale (CEFTA) en 2006, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en 2012 et la Banque de développement du Conseil de l'Europe en 2013. En 2016, le Kosovo mit en œuvre les négociations de l'accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'UE, axées sur la libéralisation des échanges. En 2014, près de 60 % des importations éligibles aux droits de douane au Kosovo étaient des marchandises de l'UE. En août 2015, dans le cadre de son processus de normalisation facilité par l'UE avec la Serbie, le Kosovo a signé des accords sur les télécommunications et la distribution d'énergie, mais les désaccords sur les propriétaires d'actifs économiques, comme pour le conglomérat minier Trepca, subsistent.

Le Kosovo doit améliorer sa compétitivité et son environnement commercial, et soutenir le secteur privé afin de réduire le chômage. Les politiques économiques du Kosovo visent un développement économique durable, tel que formulé dans le programme gouvernemental du Kosovo qui stipule que «le principal générateur de croissance économique sera les investissements privés et le développement de l'esprit d'entreprise».

**Photo 1 : La station de ski de Brezovica au Kosovo**



Source : wikiwand Kosovo

Souffrant d'une base productive très étroite, le Kosovo importe l'essentiel de ses besoins, en particulier des produits de consommation, et exporte des produits peu diversifiés (meubles, literie ; fer et acier, plastique). Les principaux partenaires commerciaux du Kosovo sont les États membres de l'Union européenne (31 % des exportations kosovares ; 44 % des importations). L'Allemagne demeure le premier fournisseur et quatrième client du pays. L'Italie est également un partenaire important, étant le cinquième fournisseur (6 %) et cinquième client (8 %). Le Kosovo est membre de l'Accord de libre-échange centre européen (37 % des exportations ; 19 % des importations ; l'Albanie étant le sixième fournisseur et deuxième client ; la Serbie, quatrième fournisseur et septième client) et a également conclu des accords de libre-échange avec les États-Unis (douzième fournisseur et désormais le premier client) et la Turquie (deuxième fournisseur), ainsi que plusieurs accords de coopération économique et commerciale, notamment avec le Japon et la Norvège.

## *Le Monténégro*

L'économie du Monténégro a connu une transition économique assez rapide. Le pays n'a pas connu de crise financière, dont celle de 2008. Environ 90 % des entreprises publiques ont été privatisées, dont 100 % des banques, des télécommunications et de la distribution de pétrole. Pour autant, la tertiairisation a été rapide : désormais, les services plus des trois quarts du PIB, dont 22 % pour le secteur tourisme, l'industrie ne pèse qu'à hauteur de 15 % et l'agriculture représente moins de 7 %. L'activité du pays est donc polarisée par le tourisme qui attire chaque année trois fois plus de visiteurs que la population totale du pays (World factbook, 2020), notamment sur la côte (bouches de Kotor, ports typiques, plages). De fait, le Monténégro est le pays des Balkans occidental et européen qui a fait face à la récession la plus forte en 2020 (-15,2 %), notamment en raison de sa forte dépendance au tourisme. À noter que les touristes russes représentaient 25 % et les Ukrainiens 8,5 % des nuitées en 2019.

Dans la région côtière bénéficiant du climat méditerranéen, les cultures d'agrumes, de vigne et d'oliviers sont très répandues. L'olivier est la plus ancienne culture de la côte monténégrine. Environ 70 % des arbres sont de vieux arbres traditionnels et plus de 90 % des arbres appartiennent à des variétés autochtones (žutica, etc.), qui assurent la base de la production d'huile de haute qualité. On trouve des légumes et du tabac de saison dans la partie centrale, tandis que le nord bénéficie de l'élevage extensif de moutons.

L'industrie de l'acier et de l'aluminium représente une bonne partie des exportations et pourrait stimuler le développement économique. Ces biens proviennent essentiellement du « Kombinat Aluminijuma Podgorica » (KAP) et de l'aciérie « Toscelik » de Nikšić, rachetés en 2014 par des investisseurs privés (Uniprom). Mais alors que les exportations d'aluminium représentaient 55 % des exportations totales de marchandises en 2007, la part de l'aluminium ne représentait que 19 % des marchandises exportées en 2021.

Globalement, les résultats économiques sont meilleurs que ses voisins albanais et kosovars : la croissance annuelle dépasse 4 % et le taux de chômage est d'environ 16 %. Mais, comme ses voisins, à peine plus de la moitié des personnes en âge de travailler ont un emploi dans le secteur « formel » (54 %). Les revenus par habitant atteignent 23 000 dollars par an.

Cependant, il faut compter avec le déséquilibre de ses finances publiques et celui de sa balance commerciale. Les exportations de biens sont composées essentiellement de métaux et d'électricité. Le pays est contraint d'importer l'essentiel de ses besoins. La Serbie demeure le principal partenaire commercial du Monténégro (premier client et premier fournisseur) alors



que la Chine est le 2<sup>e</sup> fournisseur du pays et la Suisse son 2<sup>e</sup> client. L'UE représente 43 % des échanges. Les remises de la diaspora sont estimées à 15 % du PIB.

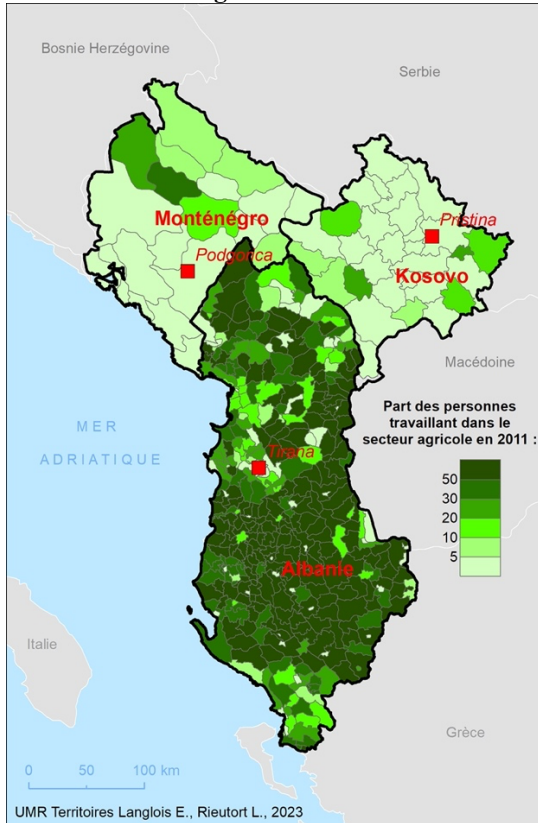
Le Monténégro a adopté unilatéralement l'euro comme monnaie nationale, sans faire partie de l'Union économique et monétaire européenne, ni même de l'Union européenne. Il a intégré le FMI et a rejoint l'OMC en 2012. Le processus d'adhésion à l'UE a encouragé des réformes structurelles, notamment pour réduire les déséquilibres externes, renforcer la compétitivité et accélérer le processus de rattrapage. Sont particulièrement nécessaires des réformes du marché du travail, des progrès dans le domaine de l'état de droit et de la lutte contre la corruption et le crime organisé.

### *Synthèse cartographique*

À l'échelle des trois États, nous pouvons repérer l'inégale présence des grands secteurs économiques. Les actifs agricoles sont encore très majoritaires en Albanie, à l'exception de l'aire urbaine de Tirana-Durrës, de l'extrémité méridionale ou des plaines littorales du nord du pays, voire de la zone montagnarde située aux confins du Kosovo. Les taux d'emplois dans l'agriculture sont nettement inférieurs dans ce dernier pays et au Monténégro en dehors des reliefs du centre du pays (Durmitor, Galija). En négatif de cette carte, on observe un poids de l'emploi industriel supérieur à 30 % des actifs, au nord du Monténégro et dans une grande partie du Kosovo à l'exception des grandes villes. En Albanie, l'industrie est bien implantée également dans les principales aires urbaines, le long du littoral surtout septentrional et dans la partie sud (Gjirokastër). Enfin, les emplois dans les services sont majoritaires au Kosovo et Monténégro, avec en particulier une très nette tertiairisation sur le littoral monténégrin – gagné par le tourisme – et dans le bassin de Podgorica. En Albanie, on retrouve les mêmes tendances sur le littoral et autour des grandes villes tandis que l'arrière-pays montagneux possède moins d'emplois dans le commerce et les services.

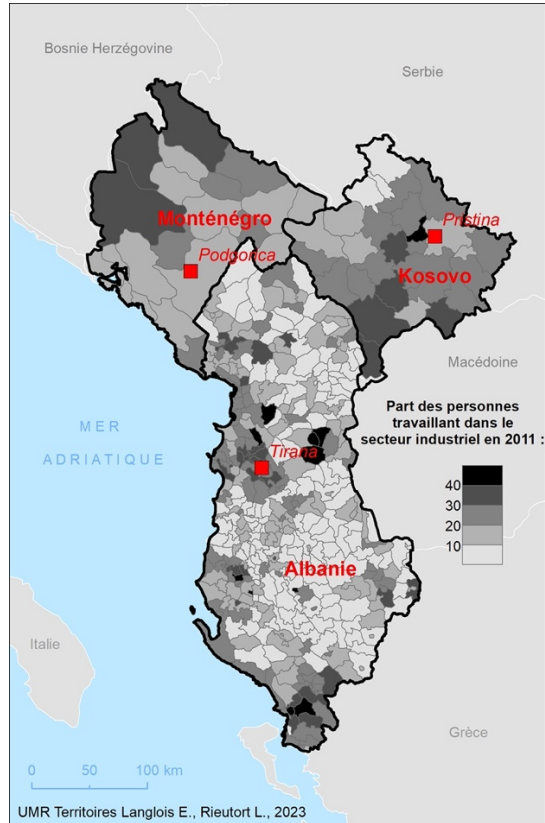
La carte des taux de chômage des recensements du début des années 2010 (Carte 6) témoigne encore des difficultés structurelles de l'emploi dans le nord de l'Albanie (côte et intérieur rural) et du Kosovo. La situation est plus favorable au Monténégro, à l'exception de la zone frontalière avec la Serbie.

**Carte 3 : Part des actifs travaillant dans l'agriculture en 2011**



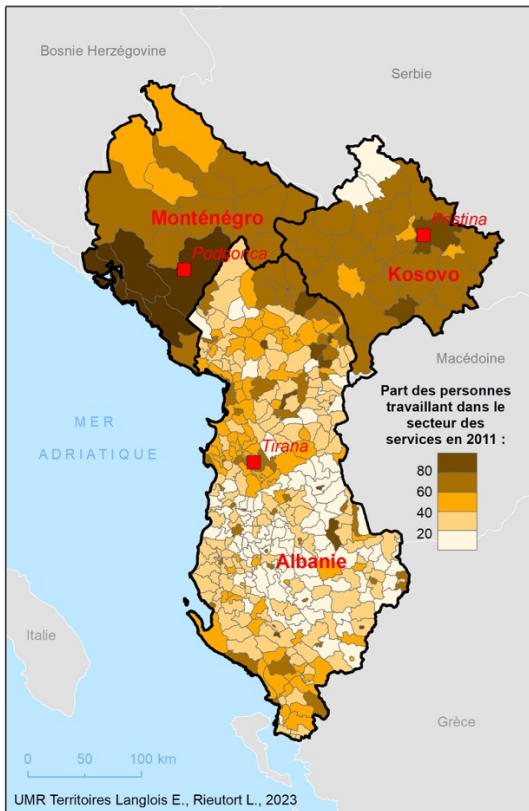
Source : Instituts statistiques nationaux

**Carte 4 : Part des actifs travaillant dans l'industrie en 2011**



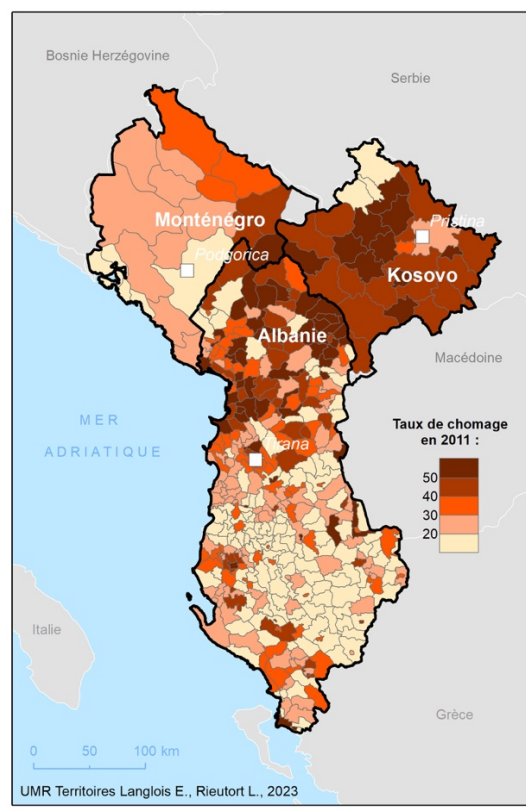
Source : Instituts statistiques nationaux

**Carte 5 : Part des actifs travaillant dans les services en 2011**



Source : Instituts statistiques nationaux

**Carte 6 : Taux de chômage en 2011**



Source : Instituts statistiques nationaux

## *De redoutables enjeux fonciers en particulier en Albanie*

Après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, comme la plupart des pays de l'Europe centre-orientale et du Sud-Est, l'Albanie et la Yougoslavie ont réorganisé l'économie et la vie sociale en fonction de l'idéologie communiste. « *Les caractéristiques les plus importantes de l'économie de cette période tiennent à ce que la plupart des moyens de production appartenaient à l'État et que les décisions concernant les objectifs de production, la répartition du produit social entre consommation et investissement et le mode d'allocation des facteurs de production, étaient prises dans le cadre d'un plan global* » (Civici, 1997).

Cependant, **l'Albanie** a connu une trajectoire particulière avant la chute du régime comme avec la transition.

- En 1945, la mise en place de la réforme agraire, basée sur le modèle soviétique, a été rapide : les terres des grands propriétaires, des institutions religieuses, ainsi que les tchifliks<sup>9</sup> ont été confisquées par l'État sans remboursement, puis distribuées ultérieurement gratuitement aux villageois sans terre et à ceux qui ne possédaient qu'un petit lopin. Cette expropriation fut suivie de la confiscation des moyens de production jugés « superflus » et de tous les vignobles, vergers, potagers, jardins, pâturages et forêts dépassant les limites légales. En moins de deux ans, l'inégale distribution du foncier issue de la période ottomane et du deuxième servage cède la place à une société de petits propriétaires exploitants. Les familles paysannes ont profité ainsi de dotations allant jusqu'à cinq hectares. Parallèlement, la vente, l'achat, la location ou la transmission par héritage de la terre étaient interdits. Mais la véritable collectivisation des terres, qui a commencé à se matérialiser avec la création des premières coopératives agricoles dès 1946.

La création de celles-ci se basait sur la Loi « *Pour la création des coopératives* » du 20 avril 1946. S'ajoutaient la mise en place des stations de machines et de tracteurs (SMT<sup>10</sup>) et l'obtention de variétés de haut rendement, importées surtout de l'Union soviétique et de la Yougoslavie (Civici *et al.*, 1996). Alors que les biens des coopératives agricoles (terres, outils de production et produits) relevaient de la « propriété du groupe », la famille paysanne se contentait d'un petit morceau de terre et de quelques animaux, inclus dans ce que l'on appelait « le jardin personnel ». C'est avec les produits agricoles assurés dans ce lopin que le paysan tentait de satisfaire ses besoins alimentaires familiaux.

---

<sup>9</sup>Les tchifliks sont les grandes propriétés foncières héritées du régime ottoman, qui pouvaient être exploitées en faire valoir indirect par une paysannerie sans terre qui cultivait une partie du finage sous contrat de métayage.

<sup>10</sup>SMT – Stacioni i Makinave dhe Traktorëve.

Comme A. Civici *et al.*, (1996) l'ont montré, une partie des paysans a résisté au processus de la collectivisation jusqu'à une rébellion ouverte en 1950. Cependant, ces réactions ont été vite étouffées et la collectivisation de la terre s'est élargie. Durant son voyage en Albanie en 1959, A. Blanc (1960) note : « Le long de la route de Tirana à Shkodra, on voit encore, à l'Est, sur les collines, les vestiges des exploitations familiales : à quelques centaines de mètres, à l'Ouest, dans la plaine, d'immenses coopératives ou fermes d'État achèvent les travaux d'assainissement et assurent d'abondantes récoltes, grâce à un énorme matériel entièrement d'origine soviétique. Aucun contraste géographique n'exprime mieux les données et le résultat d'un conflit entre deux conceptions économiques, deux modes de vie, deux générations » (p. 128).

Parallèlement aux coopératives agricoles, les fermes d'état ont été créées, mais celles-ci ne constituaient pas des « propriétés du groupe », mais des « propriétés de tous » mises en valeur par des salariés. Réunissant les terres qui avant 1945 étaient la propriété de l'état, des institutions religieuses ou des grands domaines privés, mais aussi des surfaces récemment occupées (grâce aux travaux de bonification, etc.), ces fermes d'état étaient réparties dans tout le pays.

Le processus de la collectivisation a continué, même après 1960, à travers le regroupement ultérieur des coopératives agricoles existantes. Si jusqu'en 1960 on comptait 1 484 coopératives agricoles, en 1965 le nombre est réduit à 86811. Parallèlement au regroupement, la taille moyenne des coopératives a augmenté, passant de 240 ha en 1960 à 1 200 ha en 198712. Grâce à ce système de concentration du capital, « les coûts de production et de la direction ont baissé et les inputs de production se sont concentrés, créant des conditions favorables pour la croissance des rendements et de la production totale » (CIVICI *et al.*, 1996).

En vingt ans, la collectivisation totale et forcée de l'agriculture aboutit à la socialisation complète des moyens de production. La Constitution de 1976 proclame même l'abolition de la propriété privée, l'interdiction des lopins privés, mais aussi la possession d'animaux. Nulle part ailleurs dans le monde, cette stratégie contrôlée par l'État n'aura à ce point aboli le modèle paysan et contribué à modifier les mentalités, le paysan étant souvent transformé en ouvrier salarié.

• Depuis 1990, la décollectivisation a été tout aussi brutale : en trois ans (1991-1993), l'Albanie est passée de la propriété étatique de la terre à la propriété privée. L'Albanie a en fait opté pour la redistribution (Bignebat et Latruffe, 2011), décision de nature politique<sup>13</sup>, mais qui

---

<sup>11</sup>Civici (1997b, p. 24).

<sup>12</sup>Deslondes et Sivignon (1995, p. 144).

<sup>13</sup>Voir à ce propos : Maurel M.-C. (1994), La transition post-collectiviste : mutation agraire en Europe Centrale. Paris : L'Harmattan. 366 p. (Pays de l'Est) ; Civici A. (1997a), D'une agriculture de subsistance vers une agriculture de type familial moderne. In A.-M. Jouve (ed.), La modernisation des agricultures méditerranéennes. Montpellier : CIHEAM, p. 117-126. (Options Méditerranéennes : Série A. n° 29) ; Civici A. (1999), La réforme

renvoyait aussi aux difficultés de la restitution aux anciens propriétaires (reconstitution de l'état foncier avant la Réforme agraire de 1945-1946). Selon la Loi n° 7501 du 19 juillet 1991 « Pour la terre », la propriété privée des moyens de production est rétablie et le foncier distribué aux familles qui travaillaient auparavant dans les coopératives et entreprises agricoles d'État et qui continuaient à résider dans les villages jusqu'au 31 juillet 1991. La terre est ainsi rendue aux paysans de manière strictement égalitaire, en fonction du nombre de membres de chaque famille. Les terres cultivées dont disposaient les Coopératives agricoles à la fin de l'année 1990 ont servi de base à la cession gratuite aux familles paysannes enregistrées comme membres des coopératives au 31 juillet de la même année. Dans un premier temps (3-4 ans), il est interdit aux bénéficiaires de vendre, d'acheter ou de donner en location les terres reçues, afin d'éviter des transactions opportunistes. Le principe de l'indemnisation des anciens propriétaires d'avant la réforme agraire de l'année 1946 est voté. Plus de 550 coopératives et 160 fermes d'État sont redistribuées, chacune couvrant en moyenne plus de 1 000 ha. Toute la terre est partagée en quelques années et en 1993, le secteur se compose de 467 000 nouvelles micro-exploitations, d'une superficie moyenne de 1,17 ha<sup>14</sup>, découpées en 1,8 million de parcelles et d'un petit secteur privé de 30 exploitations de grande taille (2,2 % de la surface agricole totale). Le résultat d'une telle réforme est une fragmentation et une parcellisation de la propriété foncière sans égal en Europe. Ce morcellement extrême, comme A. Civici et S. Laçi (2000) l'ont montré, s'est accompagné de trois phénomènes négatifs : l'anéantissement de tous les efforts de modernisation de la production (mécanisation, utilisation efficace de l'eau, réalisation de la rotation des assolements, etc.), la mise en friche des terres éloignées de l'habitation et la quasi-impossibilité de louer ou vendre de la terre.

La loi s'est appliquée sur 80 % des terres, alors que la portion restante a été distribuée suivant une approche mixte – en donnant la terre per capita, mais en respectant les limites des propriétés d'avant 1945 ou en respectant totalement la distribution d'avant 1945 (Zhlilima, Viaggi et Müller, 2010). La distribution de la terre selon les limites d'avant 1945 s'est effectuée notamment dans la partie montagneuse du nord du pays, où la quantité de la terre per capita a été retenue par les ménages à partir des propriétés foncières dont ils disposaient autrefois. Dans la plupart des cas, du fait de l'augmentation du nombre des membres des ménages et de la succession des générations, la surface de terre accordée par la loi était inférieure à celle de l'ex-

---

foncière en Albanie durant la période de transition : comparaison avec les autres pays de l'Europe centrale et orientale. In A.-M. Jouve (éd.), N. Bouderbala (éd.), Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb. Montpellier : CIHEAM, p. 105-118 (Options Méditerranéennes : n° 36).

<sup>14</sup>BIBA (2003, p. 9).

propriété familiale. Nous pouvons comprendre avec S. Laçi (1997a) le pourquoi de cette différenciation : « *La raison de l'application de deux différentes méthodes dans la distribution de la terre est liée au fait que dans les districts montagneux la liaison avec les structures traditionnelles de la propriété foncière qui prédominait avant 1945 a toujours été plus forte par rapport aux zones de plaine. Quand les coopératives se sont désagrégées, il y a eu une "voix" plus puissante dans les zones de montagne pour redonner la terre aux ex-propriétaires* » (p. 177).

- La question de la propriété foncière reste encore incertaine, notamment dans ces régions du nord de l'Albanie. Plusieurs familles paysannes ont aussi réclamé la terre qui leur appartenait avant 1945. Certains ont aussi refusé le document qui certifie la propriété foncière, compliquant davantage la situation. En outre, d'après A. Civici (2002), le marché foncier est encore peu ouvert et très inégal selon les régions. Les rares ventes se font surtout dans la périphérie des principales agglomérations, au bord des grands axes routiers ou dans les zones touristiques, généralement au bénéfice d'investisseurs locaux ou internationaux. La location est aussi mobilisée ponctuellement dans les zones agricoles de l'intérieur ou près des grandes villes ; les bénéficiaires sont principalement des agriculteurs qui investissent pour accroître leur atelier de production. Finalement, le caractère modeste du marché s'explique en raison de la perception de la terre comme un filet de sécurité sociale, mais aussi du fait d'incertitudes sur le statut du foncier et du faible accès au crédit.

Dans ce contexte, les efforts des gouvernements, parfois avec le soutien d'organismes internationaux, ont tenté :

- de finaliser la redistribution foncière en fournissant aux paysans des titres de propriété ;
- de consolider la propriété en mettant en place un système unique d'enregistrement cadastral des propriétés avec le soutien financier des États-Unis, le programme Phare de l'Union européenne ;
- de dynamiser le marché foncier, en assouplissant le cadre légal de la vente, de l'achat et de la location de la terre agricole dès 1995 ;
- d'engager des procédures de remembrement depuis 2013.

En définitive, la question de la propriété foncière est encore irrésolue, et devient même souvent une source de conflits. Comme le signale Guri *et al.* (2009), il faut aussi parfois compter avec l'occupation de terres par la force, notamment dans le nord-est : « *En 1991, ces*

*terres ont été partagées dans certains cas selon la Loi 7501 de décollectivisation ; mais dans d'autres cas, des familles ont affirmé leur propriété sur une partie de ces terres, sans fondement réel, et les ont cultivées sans avoir de titre de propriété, mais seulement selon la loi du plus fort ».*

Les évolutions sont sensiblement différentes dans le cadre **yougoslave** et dans les jeunes États monténégrin et kosovar.

- La réforme agraire yougoslave a emprunté les mêmes voies de la collectivisation, mais s'est heurtée à une opposition beaucoup plus forte. M. Roux (1979) a décrit avec précision cette « résistance ». Rappelons qu'une première réforme agraire avait eu lieu en 1919, redistribuant 550 000 hectares prélevés sur les grands domaines en Voïvodine, Croatie et Slovénie. Mais c'est en août 1945 que la loi de réforme agraire et de colonisation fixe à 45 ha le plafond de la propriété privée des agriculteurs. La saisie des excédents, notamment celle de la minorité allemande de Voïvodine, des collaborateurs du fascisme, des entreprises, des banques et des communautés religieuses, concerne 1 566 000 ha (11 % de la superficie agricole). La moitié de ces terres est constituée en domaines d'État. Le reste (75 % des terres labourables) est redistribué à 300 000 familles de paysans. La collectivisation, d'abord conduite avec lenteur, s'accélère en 1949 avec des coopératives paysannes de travail, proches des kolkhozes soviétiques, qui concentrent 3 millions d'hectares (20 % de la superficie agricole en moyenne). L'échec de ces dernières conduit à revoir totalement la stratégie en 1953 : la loi sur l'autogestion supprime la forme coopérative de la propriété. Elle abaisse le plafond de la propriété privée à 10 ha cultivables (15 ha dans les régions les plus pauvres) et met en place un « secteur socialisé » autogéré ou « secteur socialiste » (Péchoux et Sivignon 1971). Ce secteur social emploie 5 % de la main-d'œuvre agricole et détient 15 % de la superficie agricole par rapport à la propriété privée qui est donc majoritaire et dont les lois de 1963 et 1974 garantissent la liberté du « travail individuel autonome » et le droit de propriété. Notons, cependant, que les exploitations du secteur social ont pu se regrouper et constituer de très grands domaines dans certaines régions.

- Dans un contexte marqué par le maintien de petites exploitations privées et l'absence de propriété étatique au profit de la propriété sociale et de l'autogestion, la transition et la décollectivisation ont pris des formes différentes par rapport à l'Albanie. D'une part, la majorité des terres privées a continué à être exploitée, sauf abandon lié par exemple à l'émigration. Ce secteur privé reste donc constitué de petites exploitations, souvent morcelées. D'autre part, le « secteur socialiste » a été privatisé même si ce concept selon lequel la propriété appartient à la société dans son ensemble et non à des particuliers ou à l'État pose de redoutables problèmes

juridiques, le propriétaire restant légalement indéfini et non identifiable. Les municipalités pouvaient gérer cette propriété sociale tout comme d'autres personnes morales s'étaient vues reconnaître le droit d'utilisation, mais toute opération de transfert ou de vente était interdite.

- Le début de la privatisation au **Monténégro** (première phase de privatisation), comme dans tous les autres États de l'ex-Yougoslavie, s'inscrit dans la loi fédérale sur le capital social (1989), qui est basée sur le modèle de privatisation interne. La législation monténégrine se précise en 1992 avec la loi sur la propriété et la transformation de la gestion. Selon cette loi, toutes les entreprises ont l'obligation de devenir des sociétés dont le capital est réparti entre les salariés et des fonds publics (fonds de développement, fonds de pension et fonds pour l'emploi). Ainsi, avec cette loi, la propriété sociale au Monténégro a été éliminée et le capital a été partagé entre les travailleurs et l'État. En 1996, la privatisation massive a été introduite par la distribution gratuite d'actions à tous les citoyens adultes. La loi mentionnait, mais ne couvrait pas dans son intégralité, la restitution des terres agricoles aux anciens propriétaires. L'État a pu continuer à détenir du foncier agricole loué à des exploitants et il a une participation majoritaire dans le principal producteur de vin du pays.

Au Monténégro, une proportion assez élevée de ressources agricoles utilisées (40 pour cent) est exploitée par un très petit nombre (moins de 1 %) de grandes exploitations appartenant à la classe de taille de 100 ha et plus, pour la plupart organisées en sociétés et créées par le processus de privatisation des anciennes fermes collectives. Cela indique la typique structure duale des exploitations agricoles avec d'une part de petites exploitations familiales et d'autre part des exploitations assez importantes.

Le marché foncier est peu développé. Certaines parties des terres agricoles ont un statut de propriété non résolu (terres en processus de restitution, pâturages, etc.). Dans un certain nombre de cas, l'utilisateur du terrain n'en est pas le véritable propriétaire. Une des explications tient aussi au fait que le territoire du Monténégro n'est pas entièrement couvert par les cadastres.

- La situation est plus complexe au **Kosovo**. La législation de la Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), promulguée après le conflit, reconnaissait l'existence de biens appartenant à la collectivité, mais ne clarifiait pas les droits des citoyens sur ces biens, les institutions yougoslaves ayant cessé d'exister. Les entreprises publiques ont été administrées par des structures de gestion locales. Après une longue période d'hésitation et de confusion sur la possibilité d'administrer et de transformer la propriété sociale, la MINUK, a publié en 2000 un document intitulé *Enterprise Development Strategy* ou *Livre blanc* favorable



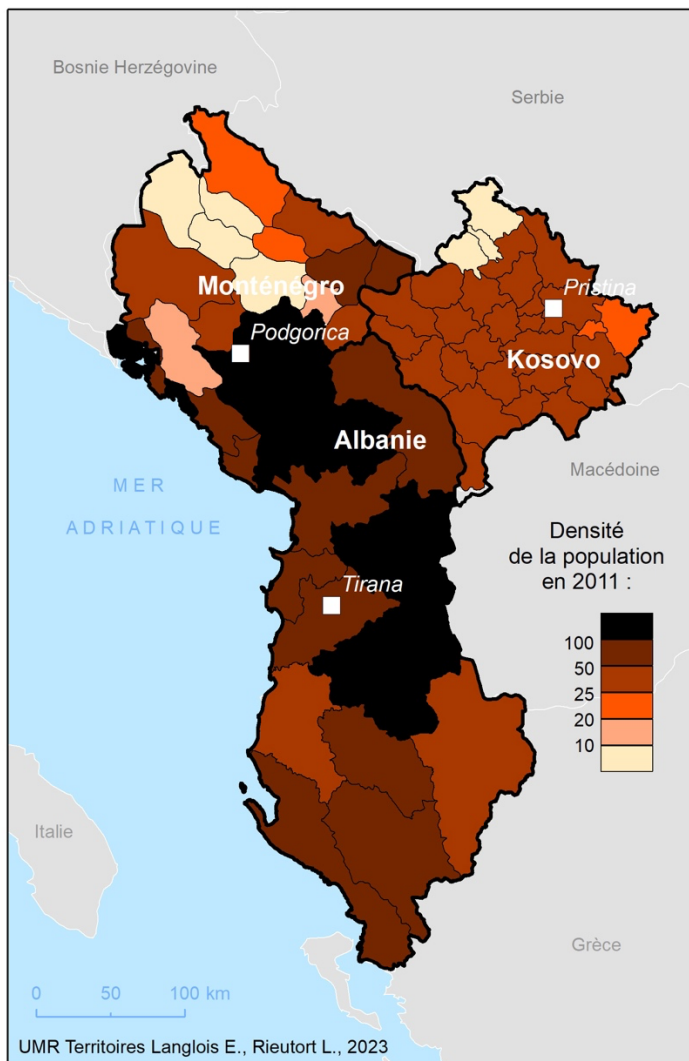
à la privatisation de la propriété sociale, stratégie soutenue par les professionnels publics, civils, la société et le monde des affaires. La période de privatisation effective et officielle, gérée au niveau international, a commencé avec la création de la KTA (Kosovo Trust Agency) en 2002 et s'est terminée avec la création de l'Agence de privatisation du Kosovo (PAK) et la fermeture des opérations de la KTA, à la suite de la déclaration d'indépendance du Kosovo en 2008. Après celle-ci, la nouvelle Constitution de la République du Kosovo a changé la nature juridique de la propriété sociale, la transformant en propriété de l'État (appartenant à la République du Kosovo), ce qui a également été confirmé par la Cour constitutionnelle du Kosovo. Par conséquent, avec l'entrée en vigueur de la Constitution, la propriété collective a officiellement cessé d'exister en tant que forme de droit de propriété au Kosovo. Plus tard en 2012, la Constitution a été modifiée tandis que la disposition par laquelle la propriété sociale a été transformée en propriété de l'État a été abrogée. Cela a créé une ambiguïté quant à savoir si la propriété sociale a été restituée ou si la propriété de l'État qui appartenait auparavant à la société est toujours en vigueur. Cette question n'a pas encore été définitivement résolue et fait toujours l'objet de débats au sein de la communauté juridique du Kosovo.

Le Kosovo n'a pas une législation sur la restitution aux anciens propriétaires. De plus, l'État ne dispose d'aucun cadastre officiel. Des registres ont souvent été récupérés en Serbie avec le retrait du régime après la guerre en 1999 et se trouvent maintenant inaccessibles. Diverses complications spécifiques à certaines zones – notamment plusieurs entreprises de la ville de Gjakova, semi-privatisée au début des années 1990 ont rendu la situation encore plus complexe. L'enregistrement de la propriété demeure encore incomplet. Par ailleurs, le marché foncier est quasi inexistant par manque de terres disponibles – malgré un fort absentéisme des propriétaires – et de ressources financières. Ajoutons que le « statut » entretient une incertitude du côté des propriétaires serbes.

Au total, seulement 1 % environ des exploitations exploitent une superficie agricole supérieure à dix hectares occupant seulement dix pour cent de la superficie agricole totale utilisée.

### **C. Transition sociodémographique : le poids des migrations**

Soulignons tout d'abord que les trois pays sont caractérisés par des inégalités de peuplement. La carte des densités montre le fort peuplement relatif d'une grande partie des trois États (plus de 50, voire plus de 100 hab./km<sup>2</sup>), y compris dans des zones rurales et montagneuses de l'intérieur de l'Albanie ou du Monténégro. Les densités sont plus faibles (25 à 50 hab./km<sup>2</sup>) dans la partie orientale de ce dernier pays, ainsi qu'au Kosovo.



Carte 7 : Densité de population 2020

Source : Instituts statistiques nationaux

En parallèle, avec les transitions politiques et économiques, nos pays balkaniques ont connu de profondes transformations démographiques. Celles-ci s'inscrivent dans un processus historique qui associait une natalité élevée (3,2 enfants par femme en moyenne pour les pays de la région en 1960), en particulier dans les régions périphériques que nous allons étudier, de fortes densités rurales et des traditions d'émigration, au moins en Yougoslavie où certaines zones marginales avaient été vidées par des départs massifs dès les années 1950. En effet, le régime socialiste n'a guère tenté de limiter les flux, signant dès les années 1950 des conventions migratoires avec la Turquie puis, au cours de la décennie suivante, avec l'Allemagne fédérale, à laquelle s'est ajoutée l'Autriche, la Suisse, la Belgique, voire la France. Avec ces travailleurs migrants débutaient également les flux financiers de « remises » envoyées à leur famille restée au pays. Ces apports de devises permettaient également de soutenir l'économie.

À l’opposé, la situation de fermeture de l’Albanie pendant plusieurs décennies a bloqué toutes mobilités.

À l’aube des années 1990, les populations sont donc nombreuses et ont été multipliées par deux en une quarantaine d’années. C’est dans ce contexte que se produit une « transition » caractérisée par l’effondrement de la natalité et l’envolée de l’émigration. De plus, en ex-Yougoslavie, les conflits des années 1990 ont déclenché des vagues de plusieurs millions de réfugiés, la majorité se dirigeant vers l’Europe de l’Ouest ou la Serbie. Après les guerres, les crises politiques économiques d’une interminable « transition » ont encore poussé à la migration.

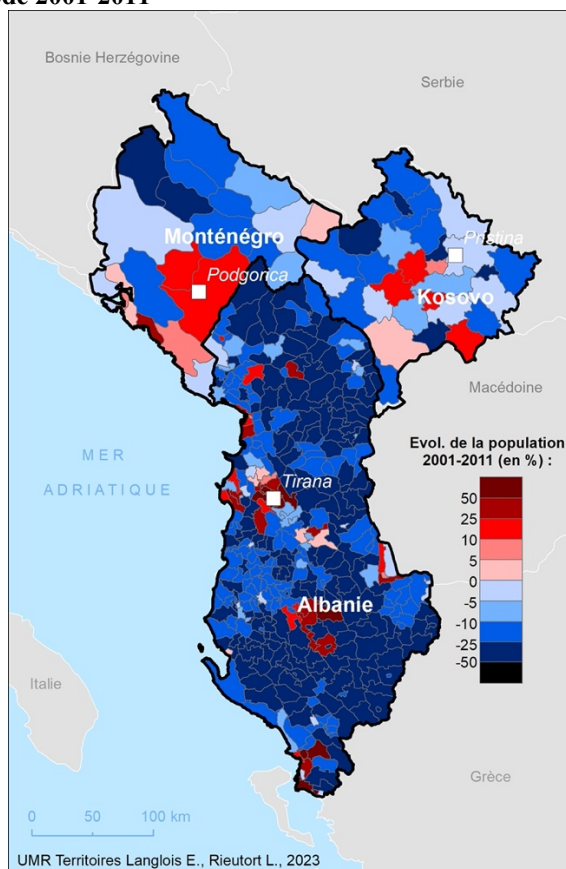
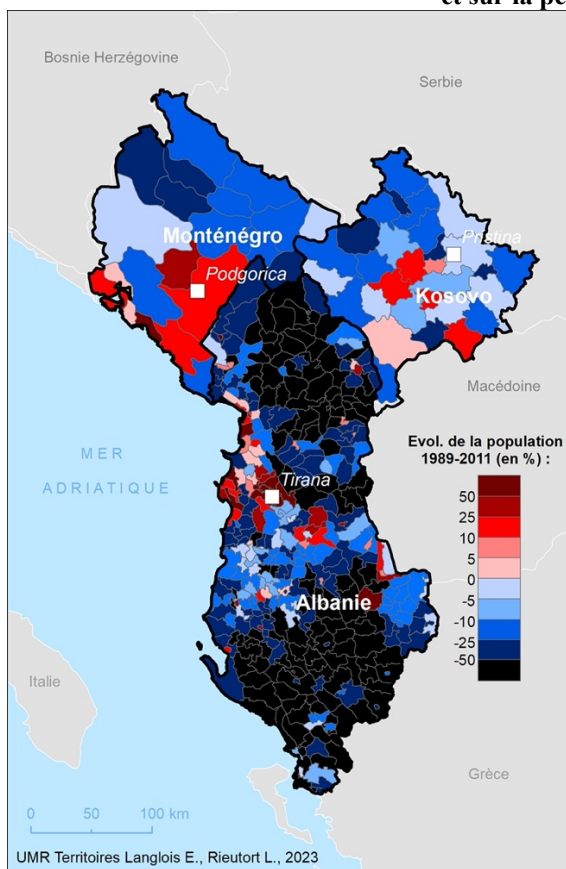
Les pays européens proches (Italie, Grèce en particulier pour les migrants albanais) ou offrant une attractivité économique (Allemagne) sont devenus les principales destinations d’arrivée. Depuis les années 2000 et surtout 2008-2010 (crise économique), les flux se sont ralentis, laissant la place à des mobilités infrarégionales. Les difficultés économiques de la Grèce ont conduit à l’inversion de son solde migratoire, déficitaire entre 2001 et 2011.

Cette « transition migratoire » a d’importantes conséquences sur lesquelles nous reviendrons. Notons qu’outre l’intérêt des « remises » financières, les États ont pu s’accommoder d’une mobilité qui permet de réduire les pressions sur le marché du travail, et d’atténuer les tensions sociales et politiques. De même, certains migrants revenus au pays peuvent se révéler d’habiles entrepreneurs économiques même si leurs investissements se portent plus généralement vers les principales villes. Mais, le revers de la médaille est aussi inquiétant : perte de forces vives (y compris de jeunes diplômés), dénatalité et vieillissement des zones de montagne et abandon de nombreux villages.

Sur les cartes 8 et 9, nous voyons comment ce recul démographique s’inscrit largement dans l’espace de nos trois pays, que ce soit sur la période 1989-2011 ou sur la seule phase intercensitaire 2001-2011. Globalement, les pertes sont massives en dehors des principales aires urbaines (Tirana-Durrës, Podgorica-Nikšić, Pristina, Prizren) et du littoral monténégrin. Entre 2001 et 2011, ces tendances sont plus nettes avec des auréoles de croissance autour des villes (s’ajoute en Albanie, la région de Berat) et la poursuite du déclin dans les zones rurales de l’intérieur.

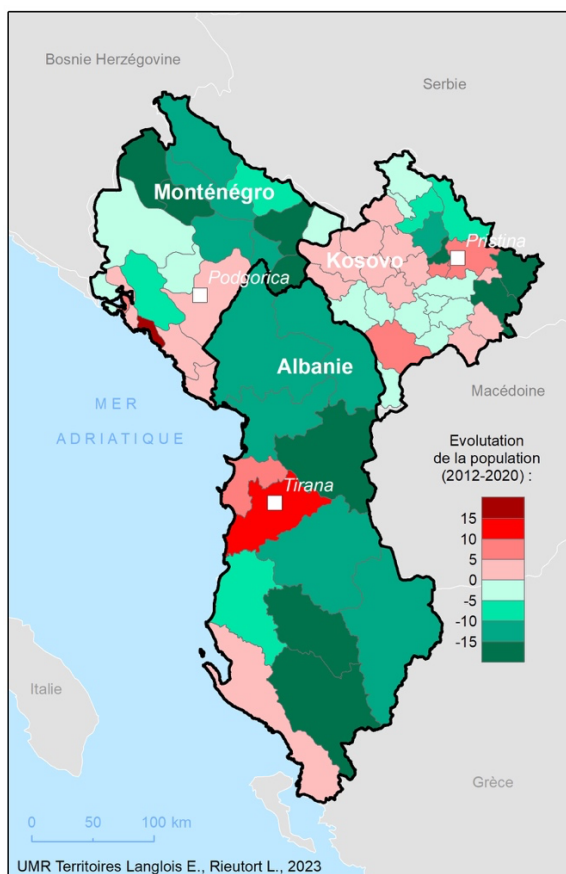
Sur la dernière période (2012-2020), la décroissance, moins forte, perdure dans une bonne partie de l’Albanie, surtout montagnaise, mais aussi dans l’est du Monténégro et dans l’extrémité orientale du Kosovo aux frontières de la Serbie. À l’opposé, la croissance est élevée sur les littoraux, notamment du Monténégro, et dans les principales aires métropolitaines.

**Carte 8 et 9 : Évolution de la population sur la période 1989-2011 et sur la période 2001-2011**



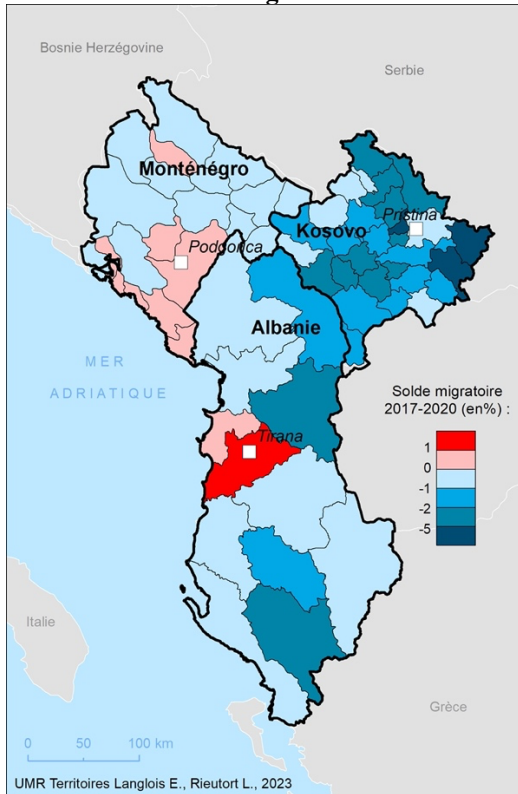
Source : Instituts statistiques nationaux

**Carte 10 : Évolution de la population 2012-2020**



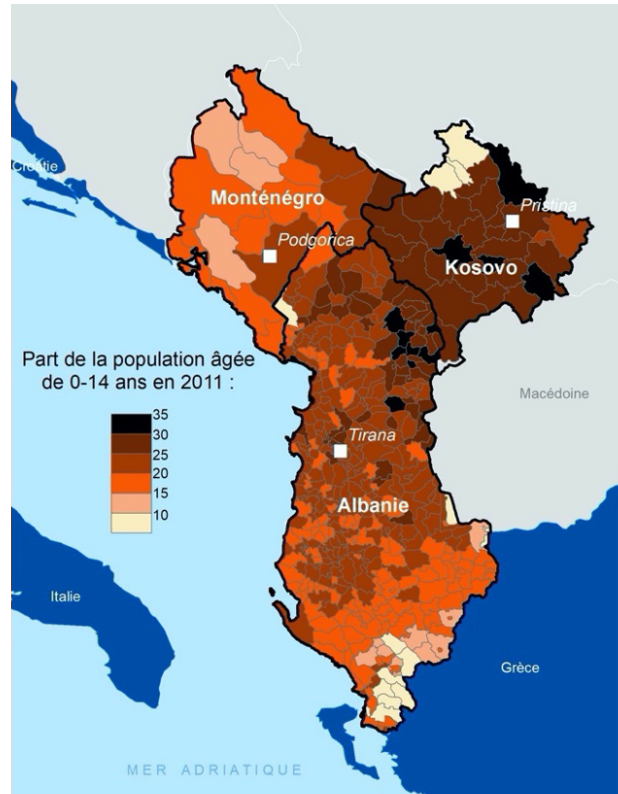
Source : Instituts statistiques nationaux

**Carte 11 : Solde migratoire 2012-2020**



Source : Instituts statistiques nationaux

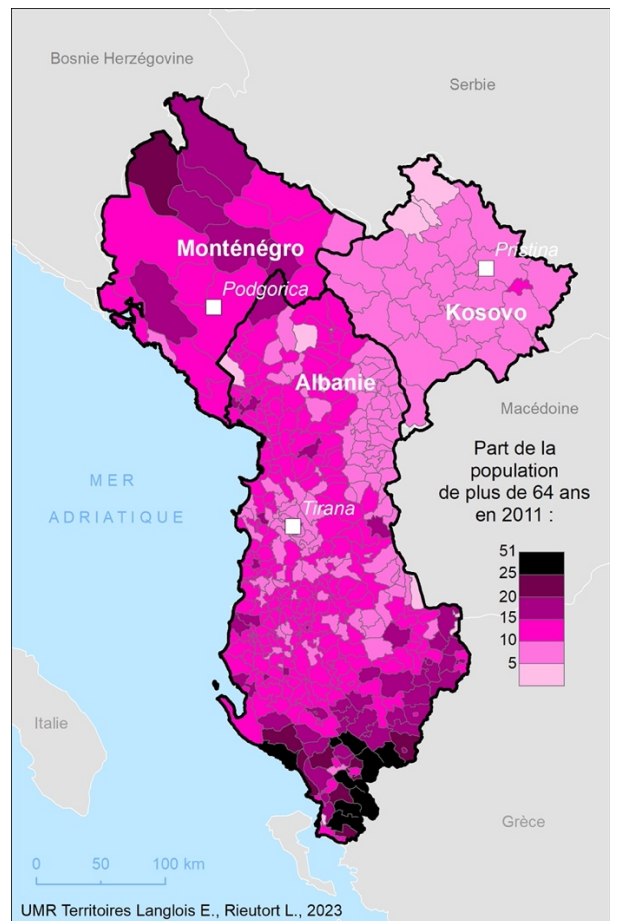
**Carte 12 : Moins de 15 ans en 2011**



Source : Instituts statistiques nationaux

**Carte 13 : Plus de 65 ans en 2011**

Source : Instituts statistiques nationaux

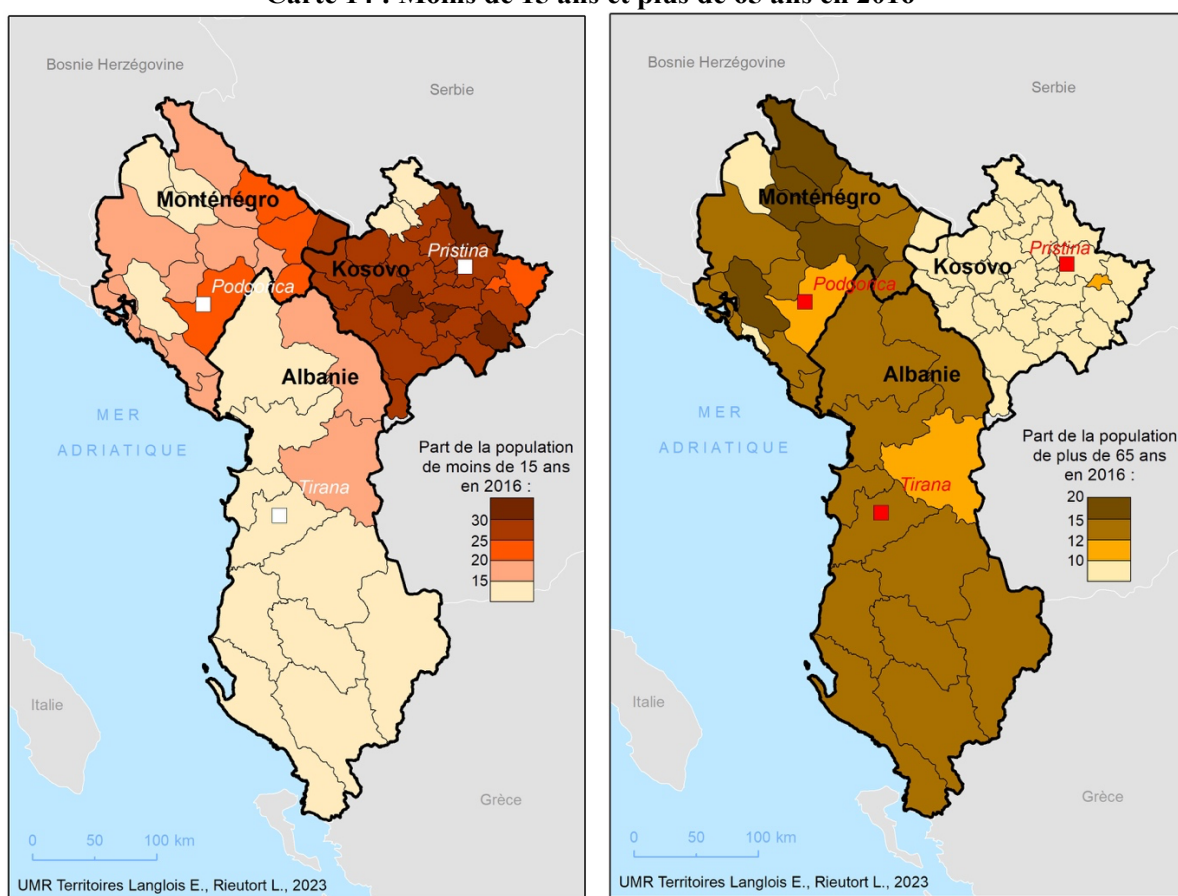




Les soldes migratoires sont encore également largement négatifs, notamment au Kosovo ou dans les montagnes de l'est de l'Albanie (Kukës, Dibër, Berat, Gjirokastrë), à l'exception des plaines côtières du Monténégro (Kotor, Budva, Bar, Ulcinj) et de l'aire urbaine de Tirana-Durrës.

Au recensement de 2011, les structures par âge présentent de fortes disparités : les régions « jeunes » correspondent aux zones à forte fécondité ancienne comme dans le centre et le nord de l'Albanie ou au Kosovo. La part des plus de 65 ans est plus élevée au sud de l'Albanie et au Monténégro (sauf dans les montagnes du nord comme dans le massif de Durmitor).

**Carte 14 : Moins de 15 ans et plus de 65 ans en 2016**



Source : Instituts statistiques nationaux

En 2016, cette géographie est partiellement modifiée avec les effets de l'émigration : si la jeunesse de la population du Kosovo, voire de l'axe urbain de Podgorica-Nikšić demeure, les foyers de vieillissement se généralisent dans l'ensemble de l'Albanie et dans une grande partie du Monténégro (y compris sur le littoral).

## *Albanie : des départs massifs*

L'Albanie a connu plusieurs vagues migratoires depuis la chute du communisme en 1991. Il y a d'abord eu les flux massifs (peut-être un million de personnes ?) vers la Grèce ou l'Italie à la chute du régime. Puis tout au long des années 1990-2000, les migrations internationales se sont ralenties, laissant la place à des flux internes, notamment d'exode rural au profit des villes et notamment de la conurbation Tirana-Durrës. Depuis 1990, on estime que les migrations intérieures ont concerné plus de 300 000 personnes. À la suite de ces flux, presque la moitié de la population a quitté les zones de montagne au début des années 2000 (Qiriazi et Tavanxhiu, 2011). Malgré le ralentissement des rythmes d'exode ces dernières années, la montagne continue à « s'éroder » en termes de population et de vitalité. Cependant, au cours de cette décennie 2000, on remarque un flux croissant de migrants de retour, principalement de la Grèce et de l'Italie. Les données montrent que, dans la période 2009-2013, plus de 133 000 personnes sont retournées en Albanie<sup>15</sup>, dont la plupart résidaient dans les zones rurales. Enfin, dans les années 2000, le mouvement de départs a repris avec une recomposition des destinations (France, États-Unis par exemple).

*« Les communautés albanaises à l'étranger se composent actuellement de cinq groupes principaux : les émigrants économiques ; les membres de la famille des émigrants économiques ; les étudiants ; les demandeurs d'asile et les réfugiés et enfin les mineurs non accompagnés. Les groupes les plus importants de cette communauté sont les émigrants économiques, les membres de la famille des émigrants économiques et les étudiants. »* (Ulcinj Online, 2019). Les destinations privilégiées par les émigrants albanais sont plutôt l'Italie, la Grèce et les États-Unis et ce « cycle d'immigration a été revitalisé ces dernières années, tandis que le nombre de rapatriés a diminué, ce qui a aggravé la migration nette. Selon les données de l'INSTAT, au cours des sept dernières années (2011-2017), environ 330 000 personnes au total ont quitté l'Albanie en tant qu'émigrants »<sup>16</sup>. En Grèce, les Albanais constituent la communauté de travailleurs étrangers la plus importante, parfois accompagnés de leurs familles. Ils œuvrent essentiellement dans l'agriculture ou dans le bâtiment.

À l'échelle régionale, seules les régions de Durrës et de Tirana ont un solde migratoire positif tandis que les zones montagneuses de l'Est (Dibër, Kukës, Gjirokastrë, Berat) ont des déficits encore très importants. Notons cependant que si ces déplacements se sont renforcés, ils s'inscrivent dans un processus de littoralisation ancien que soulignait Michel Sivignon dès les

---

<sup>15</sup>INSTAT (2014), *Migracioni i kthimit dhe ri-integrimit në Shqipëri 2013*, Tiranë: INSTAT & ONM. 68 p. (p. 57).

<sup>16</sup> <https://lapsi.al/2018/03/05/raporti-i-emigrimit-40-e-shqiptareve-kane-ikur-jashte-vendit>

années 1970 : « *L'époque est passée où [...] les plaines vides et enfiévrées s'opposaient aux montagnes regorgeant d'hommes. Ce sont désormais les districts maritimes qui nourrissent les plus fortes densités* ».

Cette redistribution spatiale de la population a abouti à la création de déséquilibres démographiques et économiques, à l'augmentation de la pression sur les ressources environnementales des zones d'accueil et à la déprise des zones rurales s'accompagnant également de nombreuses problématiques sociales, financières, d'entretien de l'espace, etc.

Quoi qu'il en soit, l'évolution démographique en termes quantitatifs est claire : influencée par la chute du taux de natalité et la poursuite de l'émigration (même si cette dernière est moins accentuée), la population albanaise vieillit et continue à se réduire.

Sur la période récente (2001-2020), les principaux foyers de croissance démographique restent les mêmes, en dehors de tendances plus favorables dans certaines zones du centre-sud et du sud du pays (carte 9 et 10).

### *Kosovo*

Le Kosovo est aussi caractérisé par des flux migratoires de grande ampleur et, comme on l'a dit, s'inscrivant dans des traditions remontant aux années 1950, notamment dans la zone de Gjakova. Les principales destinations sont celles de l'Europe occidentale et centrale (Slovaquie) ou, plus proche, de la Serbie ou de la Bosnie-Herzégovine. Depuis 2015, les candidats au départ bénéficient d'une nouvelle disposition leur permettant d'entrer en Serbie avec une simple carte d'identité du Kosovo. On considère que les principales raisons qui suscitent ces départs sont des facteurs économiques et sociaux (regroupements familiaux) à toutes les périodes, auxquels s'ajoutent des raisons politiques avant 1999. Le nombre de migrants proportionnellement au nombre de résidents au Kosovo varie considérablement selon les régions du pays. Dans les municipalités de Shtërpce, Graçanica, Ranillug et Mamusha, le taux est inférieur à 10 %. À l'inverse, il monte à environ 30-47 % dans d'autres municipalités, telles que SuhaReka, Mitrovica, Klinë et Gjakova. Il semble que la migration des personnes en provenance de Gjakova ait commencé immédiatement après la suppression de l'autonomie du Kosovo (1989), atteignant son apogée en 1990 avec environ 8 % ; à Mitrovica, le flux le plus important a été enregistré en 1992 avec environ 11 % de migration en provenance de ce pays. Ces deux municipalités comptaient le plus grand nombre d'employés dans les secteurs / institutions publics jusqu'au début des années 1990, date à laquelle elles ont perdu leur emploi.



Une fois arrivés en Allemagne ou en France, certains Kosovars demandent l'asile politique même s'ils sont déboutés et rapatriés dans leurs pays. D'autres obtiennent des contrats d'embauche et visas de travail (Derens, Geslin, 2020) et à la suite d'un accord avec Berlin, l'Allemagne a pu recruter directement sur le territoire du Kosovo.

À long terme, l'émigration massive handicape le développement économique du Kosovo et le rend moins attractif aux yeux des investisseurs étrangers, car elle a pour effet de changer le profil des qualifications des personnes restant au pays. Cette inadéquation entre la qualification et la demande des entreprises est fréquemment soulignée.

Notons enfin que les transferts de fonds jouent un rôle important dans l'économie du Kosovo (Gjeloshaj Hysaj, 2017). En 2012, ils correspondaient à au moins 10 % et selon les études jusqu'à 17 % du PIB. La solidarité au sein des familles albano-kosovares et la relation forte avec la terre ancestrale permettent de comprendre pourquoi les transferts de fonds des albanophones comptent parmi les plus significatifs au monde. Les familles restées au pays reçoivent en biens, en services ou en fonds une moyenne de 2 700 euros par an, soit l'équivalent d'un salaire supplémentaire (*Ibid.*, 2017).

### *Monténégro*

Tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, le Monténégro a été une zone d'émigration<sup>17</sup>. Avant 1990, la première grande vague d'émigration lancée immédiatement après la Seconde Guerre mondiale était dirigée vers la Serbie. La deuxième grande vague de migration s'est produite dans la période 1965-1973. Il s'agissait d'une émigration massive à l'étranger, organisée conjointement par l'Agence fédérale yougoslave et les principaux pays d'accueil (Allemagne, Autriche, France et Suisse) dans le cadre d'accords de travailleurs invités.

Plus de 57 % des Monténégrins à l'étranger ont émigré entre 1991 et 2003. Au cours de la même période, un grand nombre de jeunes diplômés a quitté le pays (Grečić et Kaludjerović, 2012). Les motifs d'émigration sont quasiment les mêmes que ceux de l'Albanie ou du Kosovo, mais les flux sont plus faibles.

On estime aujourd'hui que le nombre d'expatriés du Monténégro dans le monde est d'environ 200 000, ce qui correspond à la taille estimée de la diaspora monténégrine telle qu'estimée par l'OIM. Les immigrants monténégrins et leurs descendants vivent principalement en Amérique du Nord et latine, en Serbie, en Turquie, en Europe occidentale et

---

<sup>17</sup> Voir : <https://docslib.org/doc/7587671/migration-profile-of-montenegro>

dans les pays de l'ex-Yougoslavie, mais un nombre important d'entre eux vivent en Australie, en Russie et dans certains pays africains. Les résultats du recensement de 2011 montrent que 35 689 citoyens monténégrins résident à l'étranger depuis plus d'un an, dont plus de la moitié en Europe (notamment en Allemagne ou en Suisse) et près d'un cinquième aux États-Unis. Les Monténégrins de Serbie sont une minorité nationale dans le pays et leur nombre s'élève à plus de 38 000 selon le recensement serbe de 2011.

Le plus grand nombre de citoyens monténégrins à l'étranger ont quitté la région nord du Monténégro.

## **II. Brève analyse statistique : le choix de territoires périphériques et de confins**

Compte tenu de la très grande diversité de la zone d'étude, nous avons tenté de repérer quelques types de territoires représentatifs des dynamiques socio-économiques de développement et de transition. Nous avons mobilisé 16 variables statistiques issues des Instituts nationaux (recensements de 2011 ou enquêtes plus récentes) et disponibles à l'échelle des communes (Monténégro, Kosovo) ou des régions (Albanie) et révélant à la fois des dynamiques, des flux et des « stocks » de ressources :

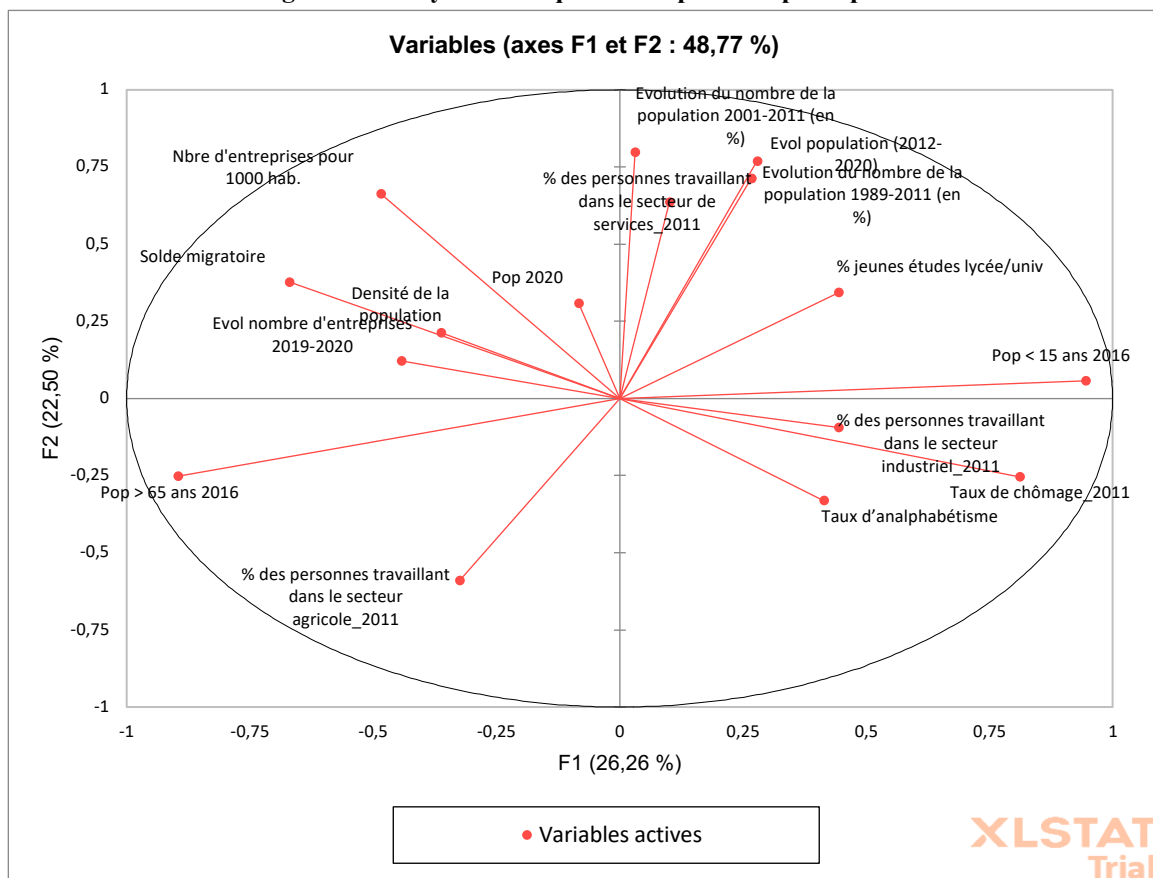
- Population totale en 2020.
- Densité de population.
- Évolution de la population 2012-2020 (en %).
- Évolution de la population 2001-2011 (en %).
- Évolution de la population 1989-2011 (en %).
- Solde migratoire 2017-2020 (en %).
- Nombre d'entreprises pour 1000 hab. en 2021.
- Évolution du nombre d'entreprises 2019-2021.
- Part de la population des moins de 15 ans en 2016.
- Part de la population des plus de 65 ans en 2016.
- Pourcentage des personnes travaillant dans le secteur agricole en 2011.
- Pourcentage des personnes travaillant dans le secteur industriel en 2011.
- Pourcentage des personnes travaillant dans le secteur de services en 2011.

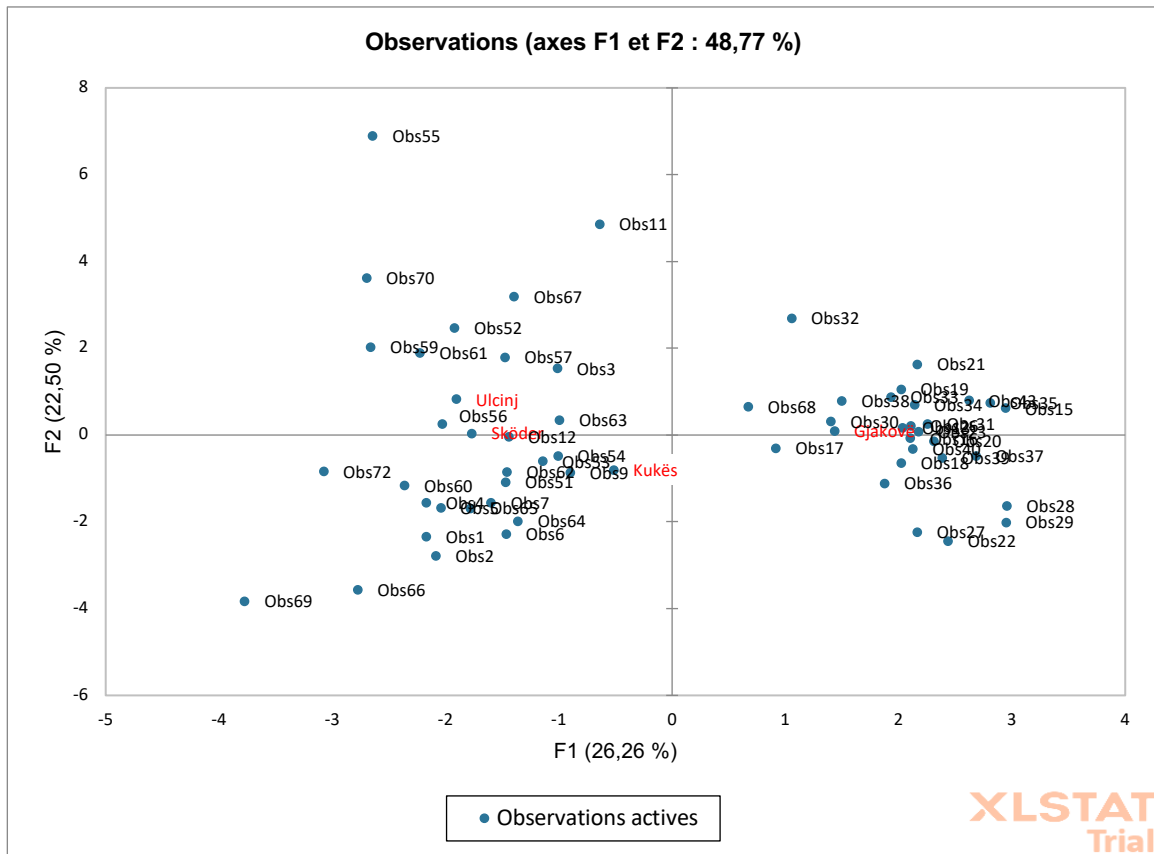
- Taux de chômage en 2011.
- Pourcentage jeunes suivant des études au lycée ou à l'université en 2011.
- Taux d'analphabétisme en 2011.

À partir d'une analyse statistique classique en composantes principales (ACP) où près de la moitié des individus sont représentés sur les deux axes, nous remarquons des corrélations entre :

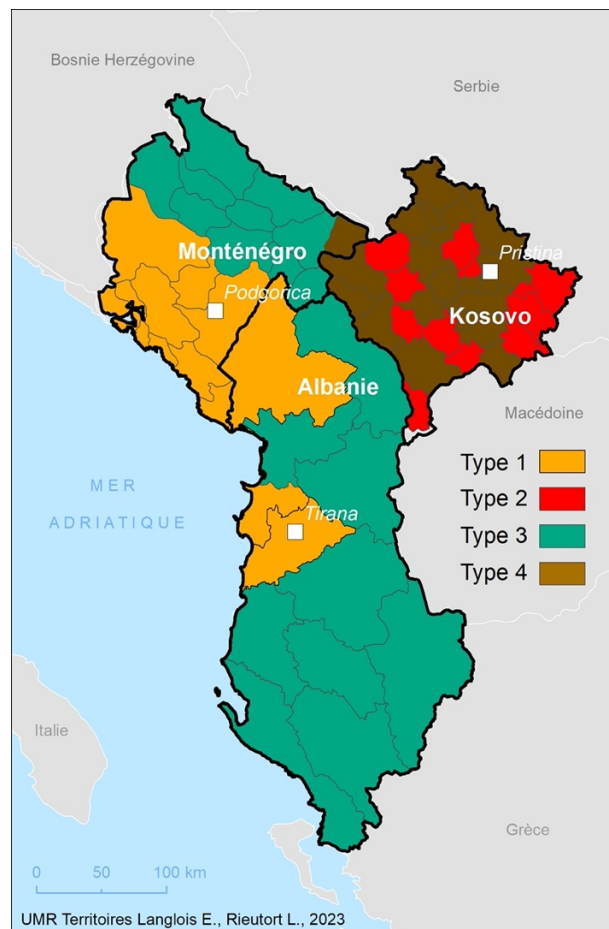
- Le poids de l'emploi agricole et le vieillissement de la population.
- La part importante de l'emploi industriel et un fort taux de chômage, associé à des indicateurs socioculturels bas (taux d'analphabétisme).
- De fortes densités de populations, souvent en zones urbaines, et une attractivité démographique (solde migratoire positif) et économique (tissu d'entreprises en cours de densification).
- Des gains démographiques sur plusieurs périodes intercensitaires, un rajeunissement des populations, une tertiarisation de l'économie et un niveau d'étude plus élevé.

**Figure 9 : Analyse statistique en composantes principales**





**Carte 15 : Essai de typologie des territoires**



Source : auteur d'après données Instituts statistiques nationaux

Nous obtenons alors quatre groupes de territoires inscrits selon ces axes de l'ACP (Carte 15) :

- Le type 1 concerne des zones densément peuplées et urbanisées, où le solde migratoire est positif et où les dynamiques entrepreneuriales sont fortes ; on identifie ici la zone métropolitaine de Tirana-Durrës, mais aussi la région de Shkodra et la moitié occidentale du Monténégro, de la zone littorale (de Kotor au nord à Bar-Ulcinj au sud) jusqu'à la capitale de Podgorica ;
- Le type 2 réunit des régions où la part des emplois industriels est encore forte, avec des taux de chômage élevés, un caractère assez répulsif, à l'image de plusieurs municipalités du Kosovo de taille moyenne ;
- Le type 3 rassemble des zones rurales, marquées par le vieillissement de la population, les départs migratoires et un fort pourcentage d'actifs agricoles ; il est caractéristique de la moitié orientale du Monténégro, mais surtout des régions de l'intérieur et du sud de l'Albanie, de Kukës à la frontière grecque ;
- Le type 4, particulièrement représenté au Kosovo, réunit des territoires en croissance démographique, relativement jeunes, et avec une économie tertiaire qui s'impose nettement avec une élévation des niveaux d'étude. On retrouve dans cette catégorie les grandes agglomérations comme la capitale Priština, mais aussi les villes de Prizren, Ferizaj ou Pejë voire Gjakova même si cette dernière ville se rapproche du type 2.

En fonction de cette typologie et de notre volonté d'étudier des régions transfrontalières afin de tester nos hypothèses sur les coopérations entre territoires, nous avons retenu quatre zones sur les trois États : Shkodra et Ulcinj (type 1), Gjakova (type 2/4) et Kukës (type 3).

### **III. Le portrait de chaque micro-territoire**

Les quatre territoires retenus sont situés aux confins de l'Albanie septentrionale, du Kosovo et du Monténégro. Cette zone associe un axe principal de montagnes, des collines aux pentes plus douces et une étroite plaine littorale. L'ensemble offre une certaine unité humaine avec un

peuplement très majoritairement albanais, mais les formes d'occupation et l'histoire urbaine sont diversifiées.

### **A. Kukës : une ville recomposée, mais fragilisée**

Kukës est une de ville avec une histoire très complexe dans laquelle le rôle des choix économiques et des aménagements contemporains est essentiel.

En réalité, Kukës est à la fois une très ancienne cité (probablement une ancienne colonie romaine bien située sur une route secondaire menant à la *Via Egnatia*, puis un petit marché ottoman et un centre de négoce), installée au confluent du Drin Blanc et du Drin Noir, mais qui a été déplacée et reconstruite dans les années 1970, suite à l'aménagement en 1976, d'un lac artificiel et à l'enneigement de la vieille ville, dans le cadre d'un projet hydroélectrique réalisé par la Chine.

**Photo 2 : La vieille ville de Kukës (début XXe siècle)**



Source : Droni *et al.* (Safet Dokle)

Dès 1925, la ville avait obtenu le statut de préfecture, en remplacement de Has Kruma. Au cours de cette période, la population de Kukës augmente considérablement avec l'arrivée de centaines de familles du Kosovo (Gjakova et Prizren.). Ils apportent de nouveaux métiers et traditions culturelles (Préfecture de Kukës, 2020). Mais la ville reste marquée par ses activités commerciales (y compris en profitant des échanges avec le Kosovo) et ses liens avec l'agriculture / l'élevage locaux.



La « Nouvelle Kukës », Kukësi i Ri, fut donc construite dans les années 1970 sur le plateau voisin, situé à 320 m d'altitude et qui domine l'un des méandres du Drin. Elle est entourée par le lac artificiel de Fierza et ressemble à une presque île reliée par trois ponts. Elle est surplombée par le mont Gjallica, dont le sommet culmine à 2 468 m.

**Photo 3 : Le mont Gjallica vu depuis Kukës**



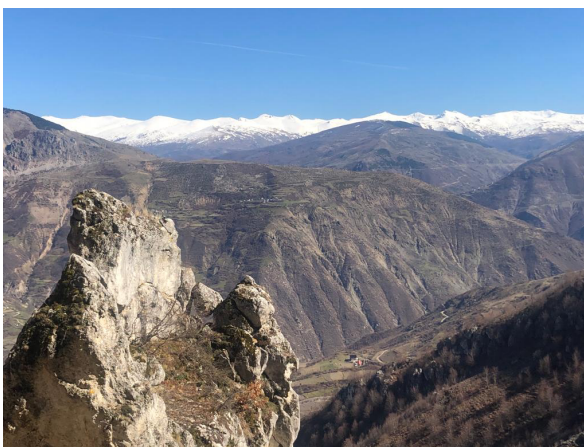
Cliché : Besmira Manaj

**Photo 4 : Le mont Gjallica**



Cliché : Armir Manaj

**Photo 5 : Les sommets de la montagne de Gjallica**



Cliché Besmira Manaj. le 10/07/2021

**Photo 6 : Kukës depuis la montagne de Gjallica**



Cliché Besmira Manaj le 15/04/2022

La nouvelle ville de Kukës est nettement plus importante que l'ancienne et a connu une croissance rapide : grâce notamment à des arrivées migratoires associées au relogement des anciens résidents de la zone, elle atteint 12 000 habitants au début des années 1980 (Sivignon, Carrière, 1982) et dépasse 48 000 habitants en 2012. Il faut dire que la ville s'est vue dotée assez rapidement d'industries (enrichissement de minerai de cuivre, travail du chrome ou du bois, artisanat du tapis et quelques petits ateliers alimentaires) et de services attirant la population régionale.

**Photo 7 : Lac de Fierza**



Cliché Besmira Manaj, le 17/03/2022

**Photo 8 : Village de Nange. Kukës**



Cliché Besmira Manaj le 16/05/2022

Plus largement, le bassin de vie de Kukës est montagneux avec un climat intérieur à tendance continentale froid en hiver. L'altitude moyenne est de 680 mètres au-dessus du niveau de la mer. 41 % de la population vit entre 301 et 500 mètres et le reste dans les zones de montagne (500-800 m). La région est très riche en milieux aquatiques et en ressources en eau (ruisseaux et rivières qui se jettent dans la rivière Drin, lac de Fierza). Les ressources en eau de la région sont également utilisées comme sources d'énergie. La région est riche en de nombreux minerais métalliques (notamment le chrome, le nickel, le fer et le cuivre) et non métalliques (quartz, marbre).

La population de la région, selon le dernier recensement d'octobre 2011, s'élève à 85 239 habitants (INSTAT). Mais on note un net ralentissement de la croissance depuis cette date avec un recul d'environ 10 % de la population depuis dix ans, en lien avec un fort déficit migratoire (le solde naturel restant positif).

Les années 1990-2000 ont été difficiles avec la fermeture d'entreprises, la montée du chômage, les départs à l'étranger (en particulier au Royaume-Uni), l'insécurité dans le statut du foncier et l'impact de la guerre du Kosovo qui a notamment en 1999, conduit à l'arrivée de centaines de milliers de réfugiés hébergés dans des camps installés dans et autour de Kukës.

La vie culturelle s'est aussi beaucoup réduite (danse traditionnelle, médias locaux) même si les personnes émigrées ont pu modifier certains éléments de la vie artistique.

Le district de Kukës est pauvre et a longtemps été isolé du reste de l'Albanie faute de liaisons routières adéquates.

La majeure partie du territoire est dominée par les forêts et les pâturages (59 %). Bien qu'elle soit riche en ressources en eau, moins du tiers des terres agricoles est irrigué. Ceci a un impact sur le faible niveau de développement du secteur agricole qui demeure une activité familiale orientée vers les besoins de subsistance. La propriété des terres agricoles est très fragmentée -



avec une taille d'exploitation aussi faible que 0,6 ha à Kukës contre une moyenne de 1,20 ha en Albanie. Traditionnellement, ce territoire développe quelques cultures dans le bas pays (3 300 ha de céréales ; 3 000 ha d'arbres fruitiers notamment des pommiers, cerisiers ou pruniers) tandis que la zone montagneuse est davantage spécialisée dans l'élevage des moutons ou de chèvres de race locale. Le système de production est extensif en terres (pâturages, sous-bois) et à forte intensité de main-d'œuvre. L'alimentation des brebis ou des chèvres dépend des pâturages de montagne. Le fourrage provenant de l'élague des chênes est principalement utilisé en hiver. La productivité est affectée négativement par la pénurie d'aliments, en particulier pendant l'hiver. Les principaux problèmes liés aux pâturages sont : (i) la mauvaise gestion des pâturages, le surpâturage et la surexploitation des bois, qui ont entraîné une baisse de la productivité et une augmentation de l'érosion ; (ii) le manque d'eau dans les estives ; (iii) la superficie limitée pour les pâturages d'hiver ; (iv) les problèmes de propriété et le manque de contrats de location à long terme ; (v) le manque d'application des réglementations sur les pâturages communaux/étatiques. En réalité, il n'existe pas de système de gestion communautaire stable des parcours ni de système contractuel patronné par l'État (et ses services forestiers) ou par la municipalité. Il ne s'agit que de pratiques non régulées de pâturage combinant des prétentions de propriété foncière, des niveaux d'accès et d'usage négociées à différentes échelles (Bernard *et al.*, 2014). Ainsi, parallèlement à l'emboîtement administratif des compétences (État, Région, municipalité) s'ajoute une gestion microlocale à l'échelle des villages (fshat) voire des quartiers de village (lagja) bien délimité et où habite un lignage (fis) ou une partie d'un lignage, c'est-à-dire des membres possédant un lien de parenté (kushëri, « cousins ») et un même nom de famille (De Rapper, 1998).

En aval, l'industrie alimentaire est peu développée et se limite pour l'essentiel à la production de boissons alcoolisées produites dans une usine locale et à plusieurs petits ateliers locaux. Kukës est également un centre de pêche important, grâce à la présence du lac. Kukës possède aussi une usine de fabrication de tapis destinés à un usage intérieur et au commerce et une usine de traitement du cuivre. Dans un domaine totalement différent, la région abrite une activité importante de randonnées dans les montagnes environnantes.

En 2006 ont commencé les travaux de l'autoroute Durrës – Priština, passant par Kukës, qui relie l'Albanie au Kosovo et offrir à ce pays un débouché vers la mer. Construite par un consortium international conduit par la firme américaine Bechtel et sa filiale turque Enka, la section Rrëshen-Kalimash (61 km) de l'autoroute a été inaugurée le 25 juin 2009 par le Premier ministre albanais Sali Berisha et son homologue turc, Recep Erdoğan, et partiellement ouverte au trafic entre Kukës et le port de Durrës.

Au total, ce territoire se caractérise par une augmentation du chômage, en lien avec la fermeture des entreprises d'État, qui étaient les plus grands fournisseurs d'opportunités d'emploi. En outre, les activités agricoles manquent d'outils de transformation tandis que les carences en infrastructures de transport, le manque d'électricité et d'eau courante dans certains villages contribuent à la faible vitalité des parties montagneuses. Celles-ci ont également peu d'équipements scolaires et de santé, en raison de la faible densité de population. La pauvreté, le chômage sont des phénomènes inquiétants pour la région de Kukës, mais la croissance du nombre d'habitants qui migrent (surtout les jeunes), le désir accru des habitants de quitter la région et de vivre ailleurs est un grave problème social.

## **B. Shkodër : un centre économique et culturel**

Shkodër ou Shkodra en albanais, autrefois Scodra en illyrien ou Scutari en italien, est située plus à l'Ouest, au bord du lac du même nom, le plus grand lac des Balkans (d'une surface de 370 km<sup>2</sup>), près des fleuves Drin, Kir et Buna, où passe la frontière actuelle de l'Albanie avec le Monténégro. La vieille ville, fondée au Ve siècle av. J.-C. est dominée par le château de Rozafa, qui se trouve à une hauteur de 130 mètres. Bien que située dans une zone de collines, Shkodra est surtout encadrée par les massifs montagneux, de Cukal (1 722 mètres), de Maranaj (1 576 mètres), de Tarabosh et de Sheldi. Plus au nord, Thethi est située à 740-950 mètres d'altitude et est entouré par les Alpes albanaises, avec une altitude de 2 694 mètres au mont Jezerca.

L'environnement est donc d'une grande richesse avec une biodiversité remarquable, que ce soit dans les montagnes avec des forêts de pin et de hêtre, ou bien autour du lac. Celui-ci est localisé dans une dépression karstique (- 6 m d'altitude) et la partie albanaise de la réserve naturelle du lac Shkodra a été reconnue comme zone protégée en 2005 ; la partie monténégrine a été classée parc national en 1983 ; c'est une des plus grandes réserves aviaires d'Europe avec de nombreuses espèces d'oiseaux, dont les derniers pélicans du continent. Le lac est également désigné site Ramsar depuis 2006.

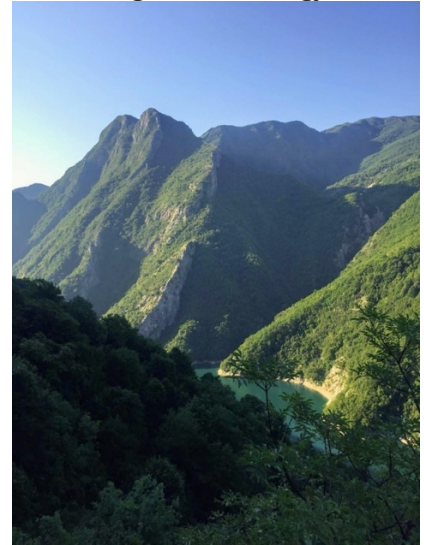
En décembre 2010, Shkodra et la région environnante ont été frappées par probablement les pires inondations depuis un siècle. En 2011, un nouveau pont sur la rivière Buna a été construit, remplaçant ainsi l'ancien situé à proximité.

**Photo 9 : Montagnes de Thethi**



Cliché Besmira Manaj

**Photo 10 : Shkodër,  
village Shosh Dukagjin**



Cliché Besmira Manaj, le 16/07/2020

**Photo 11 : Château de Rozafa**



Cliché Besmira Manaj

**Photo 12 : Lac du Shkodra**



Cliché Besmira Manaj

La ville de Shkodra, 5e ville du pays, dépasse 85 000 habitants. Elle est un centre économique et culturel important, avec une attractivité touristique notable, autour du lac et du site de Velipoja ou bien en montagne. La région sous son influence atteint les 200 000 habitants (Municipalité de Shkodra, 2020), mais la population régresse lentement avec des soldes naturels et migratoires négatifs.

Son histoire culturelle est remarquable. Elle commence pour la nation albanaise au XVe siècle par les premiers écrits en langue albanaise que sont les ouvrages de théologie du clergé catholique, tout le nord d'Albanie étant alors catholique. Aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, se développent l'art, le sport, les musées, les bibliothèques, la photographie, l'édition (premières revues albanaises) et plus tard, le cinéma. On évoque par exemple la bibliothèque de la riche famille des Bushatllinj, de la société littéraire, et des différentes organisations culturelles et sportives. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'important congrès de Monastir qui unifie l'alphabet de la langue albanaise y est organisé. En 1878, le premier groupe de musique du pays a été fondé et Shkodra est connu pour avoir été un des premiers centres des photographes de Marubi, le lieu de naissance des écrivains et les artistes plus connus d'Albanie.

Sur le plan économique, Shkodra est aussi connu pour avoir un esprit commercial et entrepreneurial développé. Dès 1730, une Chambre de commerce est créée. La ville se développe au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. À cette époque, la ville compte déjà 50 000 habitants et de très nombreux commerces et échanges, notamment avec l'Italie. Shkodra se spécialise dans la production de textiles et de cigarettes et dans le commerce de ces produits.

**Photo 13 : Centre de la ville de Shkodra**



Cliché Besmira Manaj

Le secteur agricole s'oriente principalement vers les céréales (7 000 ha avec notamment du maïs), les légumes (haricots, tomates, melons, etc.), le tabac, les pommes de terre, les plantes aromatiques et médicinales (4 900 ha), les olives (1 400 ha) et les fruits (1 500 ha de vergers avec principalement des pommes). La qualité des produits est reconnue par les consommateurs régionaux et nationaux. Mais les coûts de production et les prix des fruits et légumes sont élevés et non compétitifs en raison de la rareté des infrastructures post-récolte ; le manque d'investissements dans l'irrigation, le matériel de récolte et le manque d'économies d'échelle contribuent également à une faible compétitivité. La plupart des produits frais sont rassemblés par des collecteurs/grossistes locaux et vendus sur des marchés traditionnels et au détail. On trouve également un secteur de l'élevage très développé, avec une orientation assez marquée vers le lait. En matière industrielle, la zone industrielle de Shkodra, située à la périphérie de la ville, est partiellement occupée et dispose de terrains nombreux. Les principales activités sont ici la fabrication de chaussures et celle des confiseries, ainsi que la transformation du bois. On y trouve aussi de nombreuses activités agroalimentaires : tabac, viande et ses sous-produits, pâtisseries... Les industries mécaniques les plus importantes concernent la fabrication de câbles, la fabrication d'ascenseurs, l'assemblage d'autobus.

La ville de Shkodra compte environ 90 monuments culturels qui se distinguent dans la partie ancienne et médiévale : le château de Rozafa, les fortifications de l'ancienne ville (période romaine), le musée du château, la mosquée de plomb, l'église de Saint-Étienne et l'église Notre-Dame de Shkodra. Il faut aussi compter avec l'Université Shkodra « Luigj Gurakuqi » fondée en 1957, la Bibliothèque Marin Barleti, la Galerie de photos Marubi – la plus grande d'Albanie –, le Théâtre Migjeni, le Musée du district, *Radio Shkodra*, le Centre culturel Don Bosco.

### **C. Gjakova : des héritages culturels et des recompositions récentes**

La municipalité de Gjakovë (Djakovica pour les Serbes) se situe dans la zone sud-ouest de la dépression de Dukagjini, entre Prizren et Peja. Son environnement est celui d'une plaine sédimentaire ondulée avec des collines et au sud-ouest se trouve la dernière ligne de crête des montagnes Shari, où se trouve la région vallonnée de Has, se terminant par la plaine alluviale (rivière) d'Erenik. À l'est où l'Erenik se jette dans le Drin blanc, s'étend le plateau calcaire de Gradisha, qui sépare la plaine de Gjakova de celle de Prizren. Le climat intérieur à tendance



continentale est cependant influencé par des éléments méditerranéens avec des étés chauds et secs (Gjakova Portal, 2020).

Gjakova est la septième plus grande ville du Kosovo (40 827 habitants) et siège du district éponyme. Le district possède environ 100 000 habitants dont la moitié réside dans la ville. La population a cependant diminué (115 097 en 1001 ; 945 561 en 2011) du fait d'un solde migratoire négatif.

**Photo 14 : Vue générale de Gjakova**



Cliché Shkelqen Rexha (nd)

Pendant la période ottomane, Gjakova a servi de centre marchand sur l'itinéraire entre Shkodra et Constantinople. C'était aussi l'un des centres commerciaux les plus développés à cette époque dans les Balkans. Depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, elle a donc connu un développement économique grâce à ses liens commerciaux avec Shkodra, Dubrovnik, Venise et les pays voisins ou plus lointains (Bulgarie, Égypte, Autriche, etc.). Le centre de ce développement était le Grand Bazar dont le noyau était autour de la mosquée Hadum, entre Çabrati et la rivière Krena. À l'est de Krena, le petit bazar s'est développé plus tard. Au siècle. On estime qu'il y avait plus de 1000 ateliers d'artisans au XIX<sup>e</sup> siècle traitant les métaux, le cuir, la laine, la soie, le bois, etc. (Gjakova Portal, 2020).

**Photo 15 : Centre de la ville de Gjakova**



Cliché Besmira Manaj, 2021

**Photo 16 : Rénovation du bâti à Gjakova**



Cliché Shkelqen Rexha (nd)

La ville s'est rapidement transformée en un important centre artisanal, commercial, éducatif, politique et culturel, bien relié à d'autres pays des Balkans et d'Europe en raison de sa position géographique, de son importance stratégique et de ses habitants très polyvalents.

Depuis la chute de l'ex-Yougoslavie, la ville a été durement touchée par la guerre du Kosovo, subissant de grandes destructions et des pertes civiles. Son profil économique a beaucoup changé. La fermeture des frontières a perturbé le commerce. Depuis le début des années 2000, les activités artisanales sous forme de petites entreprises familiales ont repris leur activité (source : Maire de Gjakova). Les secteurs industriels sont diversifiés : métallurgie et production de moteurs, textile, chimique (nettoyant à usage domestique et industriel), agroalimentaire, construction (matériaux, chalets en bois) avec d'importantes usines.

Par ailleurs, la vie culturelle est essentielle. Les écrivains, les artistes plus connus du Kosovo sont originaires de Gjakova, ce qui explique une formule mainte fois entendue sur le terrain : « *Pa Gjakove nuk ka Kosove* » (« sans Gjakova il n'existe pas de Kosovo »). La vie culturelle est toujours très dense : en plus de la musique, l'art de la scène a également une histoire qui remonte aux premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Le théâtre est devenu le deuxième lieu professionnel du pays depuis 1977.

La ville est devenue une ville universitaire. L'Université de Gjakova Fehmi Agani est l'une des plus récentes universités publiques du Kosovo puisqu'elle a commencé à fonctionner en octobre 2013. En 2014, l'école d'été de Gjakova pour l'entrepreneuriat a été ouverte.

Notons enfin que Gjakova a entrepris très tôt le mouvement de privatisation dans 15 des 20 entreprises collectives « sociales », à l'image d'Elektromotori qui a réussi à transformer 100 % de son capital. Comme avantages de ce processus, on peut citer au moins la création de certaines institutions et certains modèles qui ont été créés avec la tendance à transformer et à transformer les entreprises sociales.

L'activité agricole est davantage une activité familiale, largement dédiée à l'autosubsistance, et la fragmentation des terres est également assez élevée. La taille des exploitations agricoles est en moyenne de 1,5 ha, mais les productions sont assez diversifiées : élevage, un peu de cultures maraîchères et fruitières.

## **D. Ulcinj : un littoral touristique**

Située à l'extrémité sud du Monténégro, la municipalité d'Ulcinj a une superficie de 255 km<sup>2</sup> et rassemble environ 20 000 habitants. Les trois quarts de la population sont composés d'Albanais, auxquels s'ajoutent également des Monténégrins, des Serbes, des Bosniaques, des Roms, des Égyptiens et d'autres petites communautés.

Situé sur le littoral et bénéficiant d'un climat méditerranéen, le territoire associe une étroite bande côtière, une vaste zone humide offrant une riche biodiversité (la saline d'Ulcinj située dans une zone qui fut un refuge glaciaire lors des dernières glaciations) et des chaînons calcaires de moyenne altitude, mais très accidentés (2 000 mètres d'altitude au mont Orjan).

**Photo 17 : Vue générale du littoral d'Ulcinj**



Source : Wikimedia

Au sud-ouest du port de Bar, ce secteur a un énorme potentiel pour développer différents types de tourisme. La ville reçoit environ 400 000 visiteurs par an.

Cette pointe méridionale a été rattachée au Monténégro seulement en 1880. En raison de sa valeur culturelle exceptionnelle, la vieille ville d'Ulcinj a été protégée en 1961 en tant que bien culturel d'importance nationale. La découverte des vestiges des murs dits des Cyclopes indique l'existence du premier établissement dans cette région au IV<sup>e</sup> ou V<sup>e</sup> siècle av. J.-C. Des



recherches archéologiques ont révélé qu'au Moyen Âge, la forteresse servait de point d'observation. La vieille ville d'Ulcinj représente un exemple unique de l'imbrication des concepts urbains et architecturaux orientaux et méditerranéens. Elle se compose de deux parties : Gornji (supérieur), de caractère militaire est dominé par la Citadelle, tandis que Donji (inférieur) est un quartier civil. L'ensemble est entouré de remparts.

La région côtière est une destination touristique populaire pendant la période estivale. En tant que ville la plus méridionale de la côte du Royaume de Yougoslavie, Ulcinj a connu un fort développement touristique dès les années 1930. À cette époque, des hôtels de luxe ont été construits. Les années 1950 et 1960 marquent la plus grande période de développement économique pour Ulcinj, avec la construction d'une gamme d'hôtels modernes dans la ville et la Grande Plaine. Lors du tremblement de terre catastrophique du 15 avril 1979, la ville a été gravement endommagée, mais après seulement quelques années, elle a été rénovée. Ulcinj à la fin des années 1980 représentait environ 40 % du chiffre d'affaires touristique du Monténégro, tandis que les deux tiers des clients étaient étrangers, principalement allemands.

Pendant la guerre du Kosovo, en 1998 et 1999, des milliers d'Albanais du Kosovo ont afflué vers Ulcinj et ses environs, où ils ont été accueillis dans les meilleures conditions possibles par la population albanaise de souche d'Ulcinj et des environs.

En 2008, près de 700 000 nuitées ont été enregistrées à Ulcinj et environ 65 % des touristes seraient originaires du Kosovo. La ressource la plus précieuse de la Riviera d'Ulcinj est Velika plaža (albanais : Plazha e Madhe ; anglais : Long Beach), qui est une plage de sable longue de 12 km et la plus longue plage de la côte monténégrine.

Cependant, la municipalité souffre d'un investissement insuffisant dans le secteur. En particulier, l'activité hôtelière est moins développée que dans les autres communes côtières et l'hébergement privé est prédominant (souvent non enregistré, ce qui réduit les recettes fiscales des communes). De plus, les infrastructures municipales et l'urbanisme ne sont pas adaptés à cet afflux saisonnier, ajoutant une pression sur l'environnement et la qualité de vie des habitants.

## **Conclusion**

Au-delà de l'étude précise de chaque territoire d'étude, on soulignera en conclusion le grand nombre de traits communs, en termes de contexte géographique (avec la grande place des zones

intérieures et de montagne), économique, social et culturel, et finalement du fait de leur position « périphérique » à l'échelle des États concernés. Ce caractère périphérique se marque aussi bien dans la situation géographique de confins – comprenant une grande partie de zones montagneuses – que dans les défis actuels en termes d'intégration européenne et de transitions démographique, économique, urbaine et politique. La problématique du statut de la propriété foncière demeure une question cruciale, notamment en Albanie. Au contraire, au Kosovo, malgré la difficile émergence de l'État, la mise en place d'une économie organisée autour de petites entreprises privées est plus aisée.

Chaque zone doit pour autant compter sur les politiques publiques locales et sur les initiatives des acteurs privés, dans des contextes sensiblement différents : place de l'agriculture et du pastoralisme dans les campagnes fragiles autour de Kukës, économie de services et touristique (mer et montagne) à Ulcinj, et dans une moindre mesure à Shkodra qui bénéficie de la dynamique urbaine et d'un tissu d'entreprises en recomposition. Héritages industriels et nouvelle attractivité économique à Gjakova.



## Chapitre 4

### **Des projets de développement fondés sur les ressources locales, mais inégalement avancés**

En 1999, l'Union européenne a lancé un processus de stabilisation et d'association (PSA), qui régit ses relations avec les pays de la région, ainsi qu'un pacte de stabilité, une initiative plus vaste associant tous les grands acteurs internationaux (Union européenne, Banque mondiale, etc.). Le pacte de stabilité a été remplacé en 2008 par un Conseil de coopération régionale qui reprend les mêmes objectifs. En 2003, le Conseil européen de Thessalonique a également réaffirmé que tous les pays relevant du PSA étaient des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union. Cette « perspective européenne » a été confirmée dans la stratégie de la Commission (février 2018) relative aux Balkans occidentaux et dans les déclarations publiées à l'issue des différents sommets entre l'Union et les Balkans occidentaux. L'Albanie et les autres États de la région sont donc inclus dans une dynamique d'adhésion à l'Union européenne, même si les perspectives apparaissent chaque jour plus lointaines.

L'Union européenne vise globalement à promouvoir la paix, la stabilité et le développement économique dans les Balkans occidentaux et à ouvrir des perspectives d'intégration dans l'Union. C'est dans ce contexte général que se placent les interventions de Bruxelles dans les opérations de développement que nous avons pu enquêter et, pour certaines d'entre elles, suivre au jour le jour.

Les territoires faisant l'objet de cette étude sont concernés par plusieurs projets de développement dont nous distinguerons trois catégories :

- Projets déjà achevés.
- Projets en cours.
- Projets à venir.

Ces projets sont entrepris par les municipalités, souvent en partenariat avec d'autres collectivités de la région des Balkans et parfois, avec les représentations de l'UE, en fonction des initiatives.

Le développement territorial est considéré de différents points de vue dans ces régions. Ainsi, les organismes internationaux ont-ils construit des partenariats dans des projets en lien avec :

- Les priorités et recommandations de l'UE.
- Le potentiel et les ressources des territoires.
- Les possibilités de coopération.
- Les objectifs d'intégration.

Dans ce chapitre, nous montrerons un panorama de quelques projets à différentes époques et concernant des domaines assez variés. Seront décrits plus en détail certains projets de développement spécifiques qui mettent en évidence des tentatives de valorisation des ressources locales. Nous parlerons de leur réalisation concrète ou de leur échec et, si c'est le cas, des raisons de cet échec. Une analyse descriptive sera faite pour chaque région, en mettant en évidence notamment la typologie des projets et son acteur le plus dominant.

## **I. Le territoire de Kukës : priorité aux équipements**

Comme cela a déjà été vu dans les chapitres précédents, la zone de Kukës apparaît comme un territoire pauvre en matière économique. De ce fait, elle fait l'objet de différents programmes de développement nationaux et internationaux. À ce titre, plusieurs projets ont été mis en place et d'autres sont en cours, conduits par différents acteurs. Ces projets portent sur des éléments essentiels comme les infrastructures de transport. Celles-ci constituent en effet un obstacle important pour le développement de la région et plus particulièrement pour la connexion entre les villages de la montagne et la ville.

Les principaux domaines concernent donc l'infrastructure routière qui est très défectueuse, en particulier entre les zones rurales et la ville-centre, la rénovation des monuments culturels (des chantiers souvent bloqués en raison de problèmes liés à la propriété foncière) et enfin les projets de coopération IPA, financés par l'Union européenne.

Une vue d'ensemble de l'état des lieux des projets réalisés ces dernières années et opérations en cours est proposée dans le tableau suivant :

**Tableau 2 : Principaux projets de la région de Kukës**

Programme	Intitulé de Projet	Source de financement
Développement de l'infrastructure rurale urbaine	Stratégie de développement territorial	
Développement des infrastructures rurales et urbaines	Reconstruction de la route Kukës - Shishtavec	Gouvernement albanais et HELVETAS Swiss Inter coopération, Agence suisse de développement et de coopération
Développement des infrastructures rurales et urbaines	Adduction d'eau potable	Gouvernement allemand
Développement des infrastructures rurales et urbaines	Nombreux projets agricoles	Agence turque de développement
Fonds National de Développement	Revitalisation de la place Skanderbeg	Municipalité de Kukës et gouvernement albanais
Culture et héritage	Recherches archéologiques	
Fonds de développement régional		Gouvernement albanais
IPA INTERREG	Développement des zones frontalières Albanie / Kosovo	Union européenne
IPA INTERREG	Gestion des déchets	Union européenne

Source : auteur

Un de ces projets concernant les infrastructures a pour but principal la construction de routes, à l'image de celle qui doit relier la ville de Kukës et le village de Shishtavec, projet financé par le gouvernement albanais et Helvetas Swiss Inter-coopération, l'Agence suisse de développement et de coopération. Ce type de projet vise à améliorer la circulation entre la ville et le milieu rural et à faciliter le commerce des produits agricoles. Shishtavec est notamment un village de la région de Kukës très connu pour sa production de pommes de terre, la principale activité du village. La construction de la route, financée par la coopération Suisse Albanie, devrait permettre une meilleure évacuation de ces pommes de terre vers le marché urbain.

Un autre projet vise à améliorer l'adduction d'eau. Doté d'un budget de 102,58 millions d'euros, apporté conjointement par la Banque allemande pour le développement KfW, le gouvernement albanais et Union européenne, il concerne 51 unités administratives, 162 villages / villes bénéficiaires. Le projet vise à fournir à la population des zones comprises dans le programme des quantités suffisantes d'eau potable, sur la base de la couverture des coûts et des tarifs acceptables pour la population. Divisé en plusieurs projets localisés, ce programme est l'une des initiatives les plus importantes de ces dernières années visant à améliorer l'approvisionnement en eau potable des zones rurales. La signature du contrat pour la première phase de ce programme a eu lieu en décembre 2007 et pour la deuxième phase en

décembre 2008. Le programme mis en œuvre par le Fonds albanais de développement avait pour objectif la réhabilitation et la construction de réseaux d'adduction d'eau en milieu rural dans la région de Kukës.

Un autre projet très important, financé par Helvetas Swiss, est la préparation de la stratégie territoriale de développement de la région de Kukës. Helvetas est une ONG qui aide le développement local dans plusieurs pays et qui encourage une forme d'urbanisation durable et inclusive, en donnant aux villes les moyens d'améliorer les conditions de vie (assainissement, gestion des déchets, etc.), d'améliorer les systèmes alimentaires, l'accès à l'éducation et à l'emploi, et en capitalisant sur les avantages des liens rural-urbain. Sa mission consiste à fournir un soutien sous forme d'expertise pour renforcer les capacités, à informer, éduquer et encourager le public, les institutions non publiques et la communauté dans son ensemble pour une participation active aux processus et aux réformes de démocratisation et de développement socio-économique. Le projet a identifié les ressources qui représentent un potentiel économique, culturel et touristique de la zone et les atouts en termes de valorisation potentielle.

Ce projet de la zone de Kukës a défini une stratégie territoriale de développement économique par identification des potentiels et des ressources locales. Après l'analyse détaillée de la zone sous différents aspects, Europartners Swiss Helvetas et son équipe de travail ont fait des propositions de projets en prenant en compte les priorités et les objectifs de développement vers un changement culturel et institutionnel en vue de l'intégration européenne.

Le tourisme est apparu comme l'un des principaux gisements de développement de la région de Kukës. Les paysages, le folklore, les sites culturels et historiques, les espaces naturels et les forêts, les lacs, les rivières, les zones protégées, sont déjà bien connus des spécialistes, mais peu valorisés.

L'analyse du potentiel touristique a été réalisée sur la base de la structure des produits touristiques en Albanie. À ce titre, la « Stratégie de développement fonctionnel de Kukës » analyse et identifie les potentiels locaux en insistant sur le tourisme culturel et rural.

Helvetas promeut également le développement du marché du travail dans le pays et dans la dimension transfrontalière dans les Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie - Herzégovine, Kosovo et Macédoine) en vue de créer des emplois, en particulier pour les jeunes (Helvetas, 2015). L'agence aide également les municipalités de toute l'Albanie à institutionnaliser les processus démocratiques et à améliorer les services publics.

Les conclusions tirées des entretiens menés avec les représentants de la zone et des agences touristiques montrent que les potentiels identifiés ne sont pas suffisamment exploités et qu'il

n'existe pas vraiment de programme municipal pour le développement touristique, même si sur le papier, ce dernier est bien souligné. En effet, le développement des infrastructures apparaît encore insuffisant, alors qu'il serait essentiel pour favoriser le développement touristique. La chambre de Commerce, à travers son représentant, explique ainsi que, du point de vue commercial, le tourisme dépend d'une infrastructure bien développée. En effet, si les routes ne sont pas en bon état, le tourisme ne peut pas fonctionner convenablement. De même, les activités des petites entreprises locales comme les restaurants qui proposent des produits locaux et pourraient être une attraction touristique voient leur croissance liée aussi à ces conditions préalables. Le commerce et la distribution des productions agricoles souffrent également de ces lacunes. Dans ces conditions, le développement touristique, et plus spécifiquement le tourisme rural, ne peut se réaliser convenablement et, même si le potentiel existe, il n'est pas suffisamment exploité. Le représentant de la Chambre de Commerce de Kukës, ajoute que « les ressources sont identifiées, mais aucun projet ne peut avoir une performance réelle pour la valorisation des ressources, à cause des obstacles hérités du passé et des obstacles législatifs ». Les démarches de valorisation apparaissent donc limitées et plusieurs projets individuels initiés par des petites et moyennes entreprises ne se sont pas mis en place à cause justement du déficit des infrastructures, même si certains projets ont justement pour objectif de les améliorer.

Selon l'opinion recueillie auprès des habitants, le potentiel touristique serait « incroyable », mais les mêmes personnes soulignent aussi qu'il existe des obstacles qui renvoient aux infrastructures et notamment au manque ou à la médiocrité des routes.

Les petites entreprises apparaissent aussi très limitées dans leur activité et sont toujours en attente de changement.

Les habitants de Shishtavec que l'on a pu enquêter insistent souvent sur des problèmes spécifiques à leur commune. Ils expliquent ainsi « qu'on produit des pommes de terre, la spécialité de notre territoire, mais qu'on ne peut pas les vendre parce que pendant l'hiver les routes sont totalement bloquées. Notre production est alors souvent détruite ! ».

Les habitants du hameau de Bushtricë expliquent quant à eux qu'en termes de valorisation de ressources, l'un des principaux obstacles vient du fait que, dans les petits villages, la population a émigré et qu'on « assiste à une désertification ». Il ne reste alors que peu de familles et d'habitants, avec un grand nombre de personnes âgées. Dès lors, les dynamiques de valorisation sont modestes et le territoire se trouve dans une situation de grande fragilité.

On note aussi un potentiel réel dans le domaine de l'agriculture dans tous les villages, mais là encore, plusieurs projets ont échoué, notamment à cause de la problématique du statut du



foncier, mais aussi d'infrastructures défailtantes, de l'émigration qui réduit les forces vives du territoire et, nous disent les acteurs rencontrés, du « manque de subventions ». Le Maire de la municipalité de Kukës confirme que plusieurs démarches ont été entreprises afin de favoriser l'accès aux programmes de valorisation de produits agricoles spécifiques et d'obtenir des subventions gouvernementales, même si celles-ci sont très limitées. Des démarches ont été également entreprises afin de construire une route qui relierait différents villages entre eux, mais qui est toujours en phase de proposition. Ces éléments rejoignent la vision pour le développement touristique et économique que l'on observe auprès de beaucoup d'élus.

Le territoire de Kukës est aussi très connu pour sa richesse en minéraux. C'est une donnée historique pour un secteur d'activité qui est aujourd'hui un contributeur très important à l'économie nationale. Toutefois, là encore, la valorisation de ces ressources est gérée d'une telle manière que la ville de Kukës n'en est pas directement bénéficiaire. Plusieurs études ont identifié la présence de ces ressources minérales et leur rôle dans le territoire. Ainsi, Helvetas souligne que « *Le territoire de Kukës se distingue par ses nombreuses ressources minérales. Les principales réserves de chrome sont dans les échanges ultrabasiques de la zone de Kalimash. Il existe également du minerai de chrome dans la région de Surroi, de fer-nickel et du nickel silicate. Ces zones minières (...) représentent 74 millions de tonnes de réserves minérales. Il y a plus de 25 sociétés minières actives dans la région de Kukës. Environ 1 000 employés travaillent dans ce secteur. Ils sont tous habitants de Kukës ou des municipalités où se situent les mines. Toutes les mines sont privatisées. La contribution de ce secteur au développement de l'économie de la zone ne concerne toutefois que l'emploi de main-d'œuvre* » (Helvetas, 2015).

Les entretiens qui ont été conduits avec des employés de mines et les représentants de la municipalité confirment qu'il existe en même temps un ensemble de facteurs qui empêche la valorisation des ressources. Selon les représentants municipaux et gouvernementaux, le problème principal provient de la législation nationale, à l'origine de nombreux obstacles en matière de valorisation.

Un autre exemple visant le développement par la revitalisation de certaines ressources culturelles. Actuellement, la municipalité est en train de mettre en place un programme de revitalisation de la vieille ville, baptisé « la ville musée ». Il s'agit d'un abri souterrain, construit

pendant la période de la dictature, que la municipalité souhaite réhabiliter<sup>18</sup>. Toutefois, là encore, cet espace n'a jamais été utilisé. Le projet a pourtant deux objectifs importants : mieux faire connaître l'histoire locale et transformer ce monument en une attraction touristique, qui apporterait une valeur ajoutée au territoire.

**Photo 18 : Le maire de Kukës visite le musée souterrain**



Source : L'Agence Télégraphique Albanaise, 24/10/2020

Cette ville souterraine est décrite comme suit dans la presse locale (ATA, 24 octobre 2020) : « La municipalité de Kukës transformera l'abri construit il y a des décennies par le régime communiste afin d'y accueillir plus de 30 000 habitants. Ce sera un musée destiné aux visiteurs étrangers et nationaux. Il est étonnant d'apprendre que les souterrains de Kukës ont été construits durant près de 20 ans. Il s'agit de constructions incroyables : un hôpital de 300 lits, une boulangerie, d'autres locaux pour les postes de commandement et de nombreux bureaux administratifs. Le tout calculé pour une population de 20 ou 30 000 habitants qui pouvaient y vivre sur une période d'au moins 4 à 6 mois ». Des tunnels en forme de labyrinthe connectent les différents espaces destinés à des fonctions bien distinctes. L'accès se fait par cinq entrées réparties dans la ville. Une partie des immeubles construits pendant la période communiste ont des portes blindées qui donnent accès aux tunnels menant vers la ville souterraine. Il y avait également un accès menant aux dortoirs et aux écoles. Toutes ces infrastructures s'expliquaient par la crainte du régime d'une invasion étrangère. Il n'est donc pas surprenant que les médias internationaux aient récemment classé l'Albanie derrière les États-Unis et la Suisse comme le troisième pays le plus protégé contre les attaques nucléaires et atomiques, en raison des

<sup>18</sup> Agence Télégraphique Albanaise, (2020), « Qu'est-ce que la ville musée souterrain », ATSH, Tirana.

nombreux abris construits pendant la guerre froide. Kukës est l'une des villes les mieux dotées sur ce plan et nous sommes ici en présence d'un vrai projet qui vise à valoriser des ressources, en l'occurrence des ressources spécifiques. « Il convient de surmonter les obstacles provenant des faiblesses de l'administration, ainsi que le manque de volonté politique », souligne le maire de la ville, M. Safet Gjici à propos des difficultés de mise en forme de ce projet. Il est d'ailleurs prévu qu'une compagnie italienne prenne en charge ce projet de développement très particulier.

## **II. Le territoire de Shkodra : priorité à l'accueil**

Le territoire de la région de Shkodra est également très connu pour son potentiel touristique et pour ses nombreuses ressources locales. Shkodra est aussi dans une situation géographique très favorable pour le développement du tourisme. La ville possède une richesse culturelle pouvant être utilisée comme un outil puissant en faveur de projets touristiques et économiques, comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre précédent.

La municipalité de Shkodra est actuellement en train de développer un grand nombre de projets initiés par elle-même et par le gouvernement albanais, sans parler de projets menés en partenariat.

Ces derniers comportent plusieurs volets de développement territorial et social, qui passent par des projets menés en partenariat avec d'autres acteurs externes ainsi que par des projets IPA.

Comme le révèlent les enquêtes et la compilation des documents officiels, les projets portent surtout sur l'infrastructure routière, la dimension sociale, le traitement des déchets, l'environnement, le tourisme. Ce dernier point est prioritaire dans la région puisque Shkodra est une ville touristique. La reconstruction urbaine et la valorisation de l'environnement sont au service d'un objectif principal qui est le tourisme. La majeure partie des projets sont financés par la municipalité de Shkodra et sont en phase de réalisation.

Les projets qui auront l'impact le plus important sont ceux qui sont soutenus par la municipalité de Shkodra, souvent en partenariat avec des organisations ou des gouvernements étrangers. Ces projets ont des objectifs de développement qui sont toujours en lien avec l'amélioration infrastructurelle et environnementale. Un certain nombre sont menés en

coopération avec le Monténégro, dont la frontière passe à quelques kilomètres, au milieu du lac de Shkodra, alors que d'autres ont des objectifs davantage sociaux, en collaboration avec diverses organisations internationales.

**Tableau 3 : Principaux projets de la région de Shkodra**

Programme	Intitulé de Projet	Source de financement
Projets avec le programme de développement régional – nord de l’Albanie	Construction d’un système d’éclairage public Buna Bridge – Shiroka	Gouvernement d’Albanie
Développement territorial	Passage souterrain, routes	Municipalité de Shkodra
Développement territorial	Reconstruction de la route Lugocesme	Municipalité de Shkodra
Développement territorial	Reconstruction du vieux pont de Bahcallek	Municipalité de Shkodra
Développement territorial	Couverture du champ de déchets urbains existant	Municipalité de Shkodra
Développement territorial	Aménagement de la route Bloques Bahcallek,	Municipalité de Shkodra
Culture et tourisme	Restauration et mesures de protection de la Mosquée aux prunes	Municipalité de Shkodra
Développement urbain	Reconstruction de l’entrée de la galerie	Municipalité de Shkodra
Développement urbain	Reconstruction de la municipalité de Shkodra	Municipalité de Shkodra
Développement territorial	Établissement de la route 28 Nentori et aménagement d’une zone d’activité commerciale	Fondation américaine de développement
Développement territorial	Alimentation en eau et protection de l’environnement du lac de Shkodra	Gouvernements allemand, suisse, autrichien et albanais
Développement territorial	Réseau de coopération entre l’Italie et l’Europe du Sud-Est	Gouvernement italien
Social	Acli - Ipsia	Intégration des migrants
Social	Centre Féminin EasySteps	Services pour les enfants et les femmes violentées
Social	Communauté Pappa Giovani	Soutien aux enfants et aux personnes aux capacités limites
Social	Madonnina Del Grappa	Services médicaux, soutien psychosocial aux groupes vulnérables.

Source : auteur

**Tableau 4 : Les projets menés entre la région de Shkodra et le Monténégro**

Programme	Intitulé des projets	Thématique
Développement de coopération régionale	ADRIA MUZE	Tourisme culturel interrégional
Développement de coopération régionale	Legends	Énergie géothermique
Développement de la coopération régionale	MARUBI	Tourisme et environnement
Développement de coopération régionale	MIGMOB	Mobilité migratoire européenne, 23 partenariats

Source : auteur

Les exemples qui suivent sont à replacer dans le cadre des projets de développement qui transforment le territoire à travers l'amélioration des infrastructures dans les villages touristiques de la région et dans la ville-centre.

#### *Le projet de développement du village de Theth*

L'objectif global de ce programme est d'améliorer l'accès à certains centres agricoles et touristiques et de renforcer la capacité des municipalités à gérer leurs trafics routiers. Theth est déjà une destination touristique de grande importance pour toute l'Albanie. Sa position géographique, ses ressources naturelles, son patrimoine historique et culturel caractérisent l'ensemble de la zone en ayant débouché sur la création de trois noyaux importants du développement touristique des Alpes albanaises. « *Theth s'est lancé dans un nouveau cycle de développement de tourisme durable qui nécessite un niveau élevé d'engagement de tous pour créer des accès, ainsi que des services améliorés et de qualité pour les touristes et les habitants et mettre en place des éléments de protection et de conservation de l'environnement* » (Municipalité de Shkodra, 2020).

Ce projet fait partie du programme plus général de développement économique et doit avoir un fort impact en développement touristique. Il est initié par municipalité de Shkodra en coopération avec la commune Ana e Malit. La construction de la route qui faciliterait l'accès à cette vallée reculée qui n'est pourtant qu'à une cinquantaine de kilomètres de Shkodra est en cours.

#### *Le projet de développement au sud du lac de Shkodra*

L'objectif global de ce projet est d'améliorer les conditions de vie des habitants de la région de Shiroke-Zogaj, à l'extrémité sud du lac de Shkodra, en contribuant au développement socio-économique local. L'objectif spécifique est d'améliorer les atouts touristiques de la zone par la mise en place d'un système d'éclairage public sur la route Bunës / Shiroka. Cette zone est en plein développement touristique, mais la route est très médiocre et les abords du lac ne sont pas aménagés. Un projet territorial vise la connexion entre deux ressources touristiques très attractives avec la rivière Buna et Shkodra.

Selon le maire, les objectifs généraux sont :

1. Promouvoir la zone en tant que destination touristique et sensibiliser la communauté pour protéger l'environnement et la biodiversité du lac, incluant une meilleure gestion des déchets.
2. Aménager la rive ouest de rivière Buna et les abords du lac Shkodra.
3. Remise en état des infrastructures des petites plages le long de la côte ouest du lac et développement des infrastructures pour les sports nautiques et les activités de baignade.

Les parties prenantes sont les communes de Shkodra, Oblika, ZitiShiroka, Zogaj, mais aussi les municipalités de Shkodra et d'Ana Mali, ainsi que les entreprises de la région.

Un long entretien avec Voltana Ademi, maire de Shkodra, au sujet de la valorisation des ressources et des démarches engagées dans le cadre de ces projets a permis de mieux comprendre le contexte de la mise en place de ces projets et les objectifs. La municipalité a une vision très concrète de la valorisation des ressources. Des efforts permanents sont fournis pour assurer des fonds et des subventions en vue de développer les projets. À part le développement territorial qui se fait à travers la valorisation des ressources, la municipalité de Shkodra a également tenté d'accroître l'attractivité territoriale de la région par une augmentation de son offre culturelle. Elle a aussi œuvré à la dimension politique en mettant en place des concepts de la démocratie participative. En effet, la ville de Shkodra a incité les citoyens à être acteurs dans la prise de décisions à travers des actions de participation locales. De même, elle a fait preuve d'une grande transparence quant à la prise de décision finale et à sa politique de gouvernance. Ce projet a été réalisé pour une période de deux ans et une ONG autrichienne a décerné à Shkodra le prix de la transparence.

### **III. Le territoire de Gjakova : priorité à la valorisation des ressources locales**

La commune de Gjakova présente des particularités en matière de valorisation de ressources locales comme l'illustrent plusieurs projets mis en place, mais la zone souffre surtout d'avoir été pendant plusieurs années le théâtre du conflit armé kosovar et se retrouve

aujourd'hui face à des effets barrières importants liés à l'enclavement du pays et à la présence de frontières, celle de l'Albanie étant à une vingtaine de kilomètres seulement.

**Tableau 5 : Principaux projets de la région de Gjakova**

Programme	Titre	Statut de projet	Source de financement
Harmonisation de l'éducation avec les exigences du marché du travail		En cours	Union européenne IPA 2012/ direction économique KadriKusari de Gjakova
Développement d'infrastructures économiques locales	Asphaltage de la route dans le quartier de Pepaj	En cours	Municipalité de Gjakova
Développement d'infrastructures économiques locales	Asphaltage des routes dans le village de Ponashec	En cours	Municipalité de Gjakova
Développement d'infrastructures sociales locales	Plateforme digitale pour la participation publique	En cours	OSCE
Développement d'infrastructures économiques locales	Aménagement de l'espace public sur la route Besim / Bistrazhini	Terminé	Partenariat de Swiss Projet Demo/ Municipalité de Gjakova
Développement d'infrastructures économiques locales	Asphaltage (et assainissement) du segment de la route Pape Clément XI	Terminé	Municipalité de Gjakova
Développement d'infrastructures sociales locales	Rénovation de plusieurs écoles	En cours	Municipalité de Gjakova
Développement culturel	Promotion of Cultural Diversité (PCDK)	En cours	Union européenne, Conseil de l'Europe

Source : auteur

Les organismes internationaux, la municipalité et différentes ONG ont été intéressés à mettre en place plusieurs projets et le processus de développement du territoire a été conçu dans la perspective d'intégration dans l'UE selon une typologie de projets définie ci-dessous. On note une vraie richesse de ce territoire en ce qui concerne l'identification et les démarches de valorisation de ressources, notamment dans l'agriculture. Le tourisme culturel apparaît comme l'un des potentiels de développement les plus importants de la région et plusieurs projets sont d'ailleurs focalisés sur ce type de ressource. Selon Mme Mimoza Kusari, ancien maire de Gjakova, l'une des priorités de développement de territoire durant l'époque pendant laquelle elle a dirigé la municipalité (2017-2021), était la revitalisation des anciennes fabriques textiles détruites pendant la guerre. Il s'agissait en effet d'un objectif très important qui pouvait avoir des conséquences importantes sur l'amélioration du marché du travail, la

mise en route de ces usines ayant un réel impact sur la vie économique de la ville. Or, à cause de plusieurs facteurs et d'obstacles politiques et administratifs entre la municipalité et l'État central, leur remise en route n'est pas encore effective.

Une autre action de valorisation menée par la municipalité a concerné le domaine culturel et plus particulièrement la réalisation d'activités sportives et artistiques impliquant les jeunes. Il s'agissait surtout de l'organisation d'un marathon, un projet mené à l'initiative de l'ancienne maire de Gjakova, pour améliorer la cohésion sociale de la commune et l'activité sportive de jeunes. Le but était de développer l'esprit de coopération et les initiatives de jeunes à travers des réunions quotidiennes ou périodiques.

Un projet spécifique initié par l'EU tente d'aider à la transformation du territoire en harmonisant l'offre de formation en lien avec les exigences du marché du travail. Ce projet intitulé « Harmonisation de l'offre de formation avec les exigences du marché du travail » ou « Projet Alled » a été financé par l'Union européenne dans le cadre du programme IPA 2012 – économique et social « KadriKusari » à Gjakova. Le projet a été lancé le 19 septembre 2016 pour un investissement total de 130 000 euros. Il consiste notamment en la construction d'un laboratoire d'agriculture et de technologie alimentaire, avec aussi la construction d'une serre de 300 m<sup>2</sup>, la plantation d'un verger de (pommiers, poiriers, pruniers) et la plantation d'arbres d'ornement (Source : Gjakova Portal, 2020).

Le programme conjoint « Soutien de l'Union européenne / Conseil de l'Europe à la promotion de la diversité culturelle au Kosovo (PCDK) » a été conçu pour assurer une approche intersectorielle et intégrée entre ses composantes et activités entre 2009 et 2015. Le PCDK s'est concentré sur quatre composantes principales : développement des capacités, éducation et sensibilisation du public, développement économique local et bien-être des communautés. Tous ces éléments sont réunis dans des actions pilotes innovantes basées sur un patrimoine commun. Les activités du PCDK ont accordé une attention particulière à l'engagement communautaire actif à tous les niveaux, par le biais des organisations de la société civile, des municipalités, des autorités régionales et l'engagement au niveau central par le biais des ministères. De cette manière, l'accent a été mis sur les partenariats et l'appropriation du processus par toutes les parties prenantes.

Les projets sur le terrain de Gjakova sont caractérisés par les objectifs infrastructurels, l'amélioration et la reconstruction des routes, ainsi que des objectifs culturels et sociaux. Comme on peut le voir dans le tableau, les projets sont principalement financés par la



municipalité de Gjakova. Le but de ces projets est de faciliter la communication dans la zone et développer la circulation urbaine.

## IV. Le territoire d’Ulcinj : priorité au tourisme, à l’agriculture et à l’environnement

Le Monténégro et la commune d’Ulcinj, une ville portuaire importante, au sud-est du pays, sont caractérisés par la mise en place de projets visant plutôt l’agriculture et le tourisme, les activités principales de la zone.

La municipalité d’Ulcinj, une ville de 10 000 habitants à forte connotation touristique a comme priorité plusieurs projets culturels significatifs visant à l’accroissement du tourisme, ainsi que plusieurs projets de développement des activités agricoles. La municipalité a défini les priorités de revitalisation urbaine pour les projets du futur qui ont, eux aussi, le même focus.

**Tableau 6 : Principaux projets de la région d’Ulcinj**

Programme	Titre du Projet	Sources de financement
IPA 2011	Local coalitions for community development	Union européenne
AGRIGO4CITIES (Danube transitional programme, Slovénie, République tchèque, Hongrie)	Développer l’agriculture urbaine pour changer la ville : modèles de gouvernance pour de meilleures capacités institutionnelles et l’inclusion sociale	Union européenne et municipalité d’Ulcinj
EGUTS (Danube transitional programme Slovénie, République tchèque, Hongrie)	Transports urbains électriques, électroniques et écologiques	Union européenne et municipalité d’Ulcinj

Source : auteur

Le projet AgriGo4Cities veut utiliser l’agriculture urbaine et périurbaine participative (UPA) comme une méthode pour améliorer les capacités institutionnelles publiques afin de lutter contre l’exclusion socio-économique des groupes vulnérables/marginalisés et de stimuler le développement urbain durable. Plus concrètement, le projet vise à développer une méthodologie innovante de planification participative et à l’intégrer dans les processus décisionnels. Cette méthodologie améliorera les capacités des administrateurs publics à impliquer les parties prenantes et la société civile dans la gouvernance et la participation publique.

Le projet régional « Gestion intégrée des déchets et prévention des pollutions marines dans les Balkans occidentaux » est quant à lui financé par le ministère allemand du Développement

économique. Des fonctionnaires, des entrepreneurs, ainsi que des experts internationaux d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine, du Monténégro et d'Allemagne organisent un atelier international consacré à la prévention des pollutions marines à Ulcinj afin de planifier plusieurs projets à réaliser au niveau municipal. Les partenaires de ces actions de prévention sont les autorités nationales compétentes ainsi que cinq municipalités de la région relevant de trois pays différents : Finik, Lezha (toutes deux en Albanie), Neum et Trebinje (en Bosnie-Herzégovine) et Ulcinj (pour le Monténégro).

La saline d'Ulcinj couvre une ancienne lagune intérieure qui fonctionne en interaction avec le delta de Bojana Buna. Avec une superficie de près de 15 km<sup>2</sup>, elle est l'une des plus grandes salines opérationnelles de la Méditerranée. Cet espace est au centre de nombreux conflits d'usage.

Un premier usage est l'exploitation du sel qui a été au centre de la vie économique et culturelle de la région pendant un siècle. Mais cette valorisation a été stoppée fin 2013, avec le licenciement des employés et la mise en faillite de l'entreprise AD Solana « Bajo Sekulić ». Se sont ajoutées des difficultés liées à l'approvisionnement du site en électricité et surtout la détérioration des installations de pompage de l'eau. L'inondation régulière avec de l'eau de mer et des eaux salines nécessaires à la production de sel est essentielle pour préserver les habitats de zones humides uniques de la région. Un tiers de la superficie totale est régulièrement inondé. En particulier, les vasières ouvertes, mais régulièrement inondées, sont très caractéristiques de la saline. Mais la différence entre le niveau de la mer et le niveau salin est importante. Par conséquent, les marées ne peuvent pas assurer le flux continu d'eau de mer et de pluie à travers les marais salants, et il est nécessaire de prévoir des stations de pompage pour assurer le flux continu d'eau de mer et de pluie et pour maintenir la biodiversité de la saline.

Progressivement, l'intérêt environnemental majeur de la saline a été reconnu. En effet, la richesse des habitats de ces zones humides et la grande diversité des espèces de sa faune et de sa flore sont uniques pour la région de l'Adriatique orientale. La saline est le site de repos, d'hivernage et de reproduction pour de nombreuses espèces d'oiseaux d'eau le long de la voie de migration adriatique. La saline est visitée par au moins 250 espèces d'oiseaux et un quart d'entre eux niche également sur le site. La saline est aussi un habitat pour de nombreuses espèces menacées de poissons, d'amphibiens et de reptiles, ainsi que pour les plantes des habitats salins. En 1989, conformément aux règles de la Directive Oiseaux de l'Union européenne, la saline a été reconnue comme Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux (ZICO de « Ulcinj saltpans –Ulcinjaska solane ») sur près de 1 350 ha. En 2003, l'état monténégrin et les ONG naturalistes ont établi une coopération avec l'ancienne entreprise publique AD Solana « Bajo Sekulić » pour préserver la saline et ont fait interdire la chasse aux oiseaux. En 2004, la constitution d'un parc naturel privé a été envisagée par les gestionnaires, puis en 2007, un Site Émeraude a été constitué par le Comité des réseaux écologiques du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Depuis 2008, la saline a rejoint la liste des sites Natura 2000 potentiels du Monténégro. Néanmoins, les autorités monténégrines tardent à demander la protection du site au titre de la convention de Ramsar.

En réalité, cet usage « naturaliste » est concurrencé par un troisième type d'utilisation avec des projets récurrents de mise en valeur touristique. Après la privatisation d'Ulcinj Salina (2005), et sur fond d'incertitudes sur le statut du foncier, le principal actionnaire Eurofond a décidé de la vendre à de grands investisseurs qui développeraient la zone pour le tourisme de masse. En décembre 2011, des manifestations massives ont été organisées contre ce projet et en juin 2012, le ministère monténégrin du Tourisme et du Développement durable a proposé la protection d'Ulcinj Salina, à l'exception des bâtiments existants et des bassins de cristallisation. Conçu avec l'aide des experts allemands, le nouveau plan d'aménagement du Monténégro stipule que le site doit être désigné comme réserve naturelle et que l'autorité municipale d'Ulcinj doit mettre en œuvre ces directives nationales. Après plusieurs années de conflits, le classement en site protégé a été obtenu le 21 juillet 2021.

Les maires des cinq municipalités partenaires ont accepté de signer la « Déclaration d'Ulcinj » sur la prévention des pollutions maritimes, qui indique que sur leurs territoires, il faudrait, pour la santé humaine et un environnement sûr des plages, des rivières et des mers.

Pour Ulcinj, il s'agit :

- de planifier et mettre en œuvre des mesures visant à prévenir et à minimiser les déchets et les rejets non contrôlés dans l'environnement afin de réduire les risques ;
- d'encourager la réduction des déchets solides, la réutilisation des marchandises et le recyclage ;
- de sensibiliser les citoyens, les entreprises et la société dans son ensemble à ces mesures et aux objectifs futurs, au moyen d'une participation active.

## Conclusion

À l'issue de ce chapitre, nous pouvons identifier un grand nombre d'actions de développement et d'aménagement (en particulier sur des équipements et infrastructures essentiels) parfois soutenues par des dispositifs de coopération internationale. Bon nombre de sources de financement des projets de développement reposent des organisations internationales en partenariat avec les États centraux et la municipalité correspondante.

Pour autant, la valorisation des ressources locales – culturelles et environnementales, agricoles et alimentaires, forestières, minières ou touristiques – est encore très inégale. Des zones sont plus actives que d'autres comme dans le district de Shkodra, y compris en montagne, à Gjakova (projet d'infrastructures et liés à l'agriculture) ou surtout à Ulcinj (projets touristiques, environnementaux, énergétiques ou sociaux). Les inégalités de développement sont fortes et les conflits d'usage ou politiques encore bien présents. On relève fréquemment un manque de conseils professionnels et de soutien financier, notamment pour les nouvelles unités de gestion locale qui ont été créées dans le but d'aider les économies et les entreprises (Helvetas, 2015).

## Chapitre 5

### **Le partage inégal des rôles entre acteurs**

Dans le contexte balkanique qui est le nôtre, les acteurs locaux jouent un rôle important dans la promotion du développement territorial. L'analyse des acteurs a été réalisée dans différentes perspectives en prenant en compte l'influence de plusieurs conditions, telles que le cadre juridique national, l'importance du support gouvernemental, les caractéristiques des communautés impliquées dans les projets, leur culture, mais aussi les politiques publiques menées dans les différents pays, le niveau économique de ceux-ci, le tout dans un contexte général fortement marqué par le défi de l'intégration à l'espace européen. Chaque acteur joue alors un rôle important dans ces dynamiques de développement. La façon dont ces acteurs sont attachés au territoire, la façon qu'ils ont de coopérer ou pas, est alors considérée comme déterminante pour la réussite du processus. La réflexion sur la « performance » et la capacité d'adaptation de chaque acteur local constituera la problématique principale de ce chapitre.

Parmi les acteurs locaux du développement économique local ou régional, on trouve notamment des acteurs socio-économiques privés, des acteurs institutionnels et des organisations internationales qui sont présentes par le biais de partenariats, avec notamment nombre d'ONG.

Les données statistiques institutionnelles ainsi que le recours à certains indicateurs qualitatifs aident à définir la perception par les acteurs de la culture économique et le mode de gouvernance qu'ils ont choisi. Plusieurs entretiens avec des représentants de municipalités, des chambres de commerce, des responsables d'entreprises privées, des acteurs étrangers travaillant dans des projets soutenus par l'UE ou la Banque mondiale, ont permis d'améliorer notre réflexion sur le rôle de ces acteurs du développement territorial.

# I. Les acteurs institutionnels

## A. Présentation générale

Les différentes enquêtes réalisées dans les territoires auprès des acteurs institutionnels ont permis de réaliser une grille d'analyse générale.

**Tableau 7 : Indicateurs relatifs aux acteurs institutionnels**

Type d'indicateurs	Albanie	Kosovo	Monténégro
Potentiel financier	Le budget est piloté par le gouvernement central par un système de taxes sur les entreprises	Le budget est assuré par le gouvernement central, et un système de taxes des entreprises	Le budget est assuré par le gouvernement central et un système de taxes des entreprises
Limites législatives	Problématique foncière	Nouvel État engagé dans un processus de réformes	Réformes d'intégration
Utilisation de Ressources	Gérées verticalement par le gouvernement central.	Ressources du sous-sol appartenant à l'État Le gouvernement local ne peut y accéder	Utilisation de ressources Très centralisé pour l'utilisation de ressources spécifiques
Emploi	L'administration publique représente 70 % des emplois Manque de personnels qualifiés Les élections locales changent fréquemment la composition du personnel administratif	Pas de stratégie de croissance de l'emploi	Stimulation du travail à travers les PME et l'économie sociale
Culture/Émigration	Départ des jeunes	Beaucoup d'émigrants sont revenus au pays et travaillent dans les institutions	Arrivée de jeunes et nouvelles familles
Pouvoir local	Le budget est décidé par le gouvernement central	Le budget est décidé par le gouvernement central	Le budget est décidé par le gouvernement central

Source : auteur

Pour mieux comprendre le rôle des différents acteurs institutionnels, la méthode d'analyse retenue a fait une large place au qualitatif comme peuvent le montrer les exemples suivants qui ont mobilisé plusieurs rencontres et entretiens avec un grand nombre d'acteurs locaux.

Nous avons pu suivre sur une période assez longue, plusieurs représentants des deux municipalités, dont les maires des deux villes les plus importantes, les représentants de la préfecture, ainsi que ceux de la Chambre de Commerce pour comprendre leurs relations et les synergies qui peuvent se dégager entre ces structures institutionnelles. Nous avons aussi rencontré divers employés de différents niveaux hiérarchiques travaillant dans plusieurs institutions locales, ainsi que les représentants en région du gouvernement central et des membres de l'association de municipalités d'Albanie.

Nous avons aussi interrogé l'ancienne et l'actuelle représentante de l'emploi du gouvernement central, qui ont contribué à la formulation de la Loi d'utilisation des ressources spécifique et naturelle. Nos enquêtes ont également permis de rencontrer plusieurs employés du ministère des Infrastructures et de diverses unités administratives des zones rurales environnantes.

Au Kosovo, comme dans la République monténégrine, nous avons rencontré les représentants de plusieurs municipalités, ainsi que des administrations centrales et locales. Nos enquêtes ont aussi concerné des employés qui ont quitté leur travail dans l'administration publique locale, des émigrants rentrés au pays et qui travaillent aujourd'hui dans les institutions locales, ainsi que plusieurs représentants de structures internationales attachées à l'institution locale.

## **B. La situation en Albanie à travers l'exemple des régions de Kukës et de Shkodra**

Les institutions de ces deux territoires du nord et de l'Albanie ont un rôle identique dans le développement. Historiquement, les institutions publiques jouaient ici le rôle principal, dans un pays soumis jusqu'en 1990 à un régime autoritaire fondé sur une nationalisation des moyens de production, et une impulsion venue directement de Tirana, le tout dans un contexte où l'économie était très centralisée et où le secteur privé ne pouvait pas faire preuve d'initiatives. Dans ce contexte, le rôle du pouvoir gouvernemental s'avérait d'une importance particulière. L'autorité locale gouvernementale était constituée par un « Comité exécutif » doté de très nombreux pouvoirs et qui servait de relai dans les territoires.

Une fois la révolution passée, les institutions ont été caractérisées en Albanie par un laisser-faire du gouvernement central alternant avec l'interventionnisme et les pratiques corrompues. Les relations entre l'État central et les autorités locales ont donc été confuses, instables et, dans ce contexte, la population a souvent dû se prendre en main, adopter une sorte de « stratégie du chacun pour soi ». L'expression souvent répétée est alors : « *ka shtet, ska ligj* », c'est-à-dire « *Il n'y a pas d'État, il n'y a pas de loi* ». (Clarissa de Waal, 2004)

Après les années 1990, le système de pouvoir a été modifié et des autorités locales gouvernementales ont été nommées en tant que « municipalités », même si celles-ci sont restées très dépendantes du gouvernement central qui demeure un acteur dominant dans les politiques de développement. Le système démocratique a cependant permis l'émergence d'une véritable économie privée, en rupture totale avec le passé, avec notamment le retour à la propriété privée. L'utilisation des ressources est désormais gérée de façon partagée entre les pouvoirs publics et le secteur privé, mais au terme d'un processus de transition qui a été très long.

Il faut souligner qu'en Albanie, le système de collecte de données publiques est dans l'ensemble assez médiocre, alors que les archives relatives aux périodes antérieures ont été souvent détruites ou sont très parcellaires, ce qui n'aide pas la collecte d'informations pour la recherche. Le recensement de la population et de l'émigration, notamment dans les territoires ruraux, n'est pas encore réalisé de façon complète. L'économie informelle est quant à elle présente dans tous les secteurs d'activités, ce qui ne permet pas de disposer de séries statistiques fiables. Enfin, le statut foncier est toujours source de conflits en Albanie, d'autant plus qu'il n'y avait pas de cadastre en Albanie avec des situations qui peuvent dégénérer dans un contexte de forte concurrence économique et de plus grand individualisme des populations.

L'autorité institutionnelle la plus présente est, dans la nouvelle Albanie, la municipalité, qui gère chaque unité administrative de base. Ces unités administratives n'ont toutefois pas de larges compétences en matière de développement et exercent surtout des responsabilités en matière de gestion administrative. À l'inverse, leur degré de prise de décisions reste limité et elles ne sont donc pas de vraies forces d'impulsion d'une possible politique de développement local.

On constate donc un niveau extrêmement élevé de dépendance de la gouvernance locale vis-à-vis d'un pilotage très centralisé, avec une forte verticalité dans la prise de décision et les choix de politiques publiques d'ensemble. La majorité des dynamiques de développement ainsi que les formes de gouvernance associées à ces dynamiques sont donc très largement imposées par le gouvernement central et l'appartenance politique des responsables locaux joue alors un rôle dans la captation des investissements décidés depuis la capitale. L'accès à l'emploi et la dynamique entrepreneuriale restent très informels ou imposés par la gouvernance centrale, avec un rôle important réservé aux mouvements politiques.

Les blocages associés à ces processus de développement apparaissent particulièrement nombreux et sont de nature différente. On y trouve notamment la verticalité des décisions, la dépendance forte que l'on constate avec la gouvernance centrale pour l'utilisation des ressources locales susceptibles de servir de support à un possible développement. On y trouve également la multiplicité des conflits politiques qui existent entre cet échelon local et le gouvernement, surtout quand ceux-ci ne sont pas du même bord politique.

Le rôle des institutions est donc devenu très faible en Albanie dans le cadre des mouvements de développement, les dernières années ayant été marquées par des élections locales où ne

figurait souvent qu'un seul parti politique, donc sans compétition politique véritable, ce qui est en opposition avec les principes de base de la démocratie. Dans ces conditions, les institutions sont imposées par le niveau gouvernemental, sans réelle implication des niveaux locaux. Le territoire est alors traité sans priorité réelle pour le développement social et économique et se heurte à des problématiques internes qui renvoient largement à l'instabilité politique et au manque d'articulation entre les échelons nationaux et locaux.

Plusieurs opérations locales de développement sont encore à l'état de projets assez vagues et restent au stade de la conception. Le gouvernement n'a notamment pas réussi à résoudre la problématique foncière (qui affecte toutes les phases de développement économique), pas plus que le climat social.

En outre, le comportement des institutions locales et gouvernementales en général est aussi caractérisé par le changement permanent des personnels administratifs aux différents niveaux administratifs. Ainsi, beaucoup d'employés qui, pendant des années, ont suivi des formations et ont participé à différents programmes de développement comme à la modification des règlements, sont licenciés lors de l'arrivée au pouvoir d'un nouvel exécutif. Dès lors, le nouveau personnel doit s'imprégner des projets en cours et, finalement, recommencer le travail déjà effectué. Cette instabilité du personnel administratif des institutions locales représente un gros handicap pour la bonne marche des processus de développement. De plus, ce processus est également présent au niveau de gouvernement central, avec les mêmes conséquences. On constate donc de considérables problèmes de gouvernance et de gestion des administrations qui ont des incidences négatives sur les processus de développement. S'ajoute à cela une certaine émigration de personnels qualifiés, au sein du mouvement général de migration vers l'étranger. Ces dernières années, dans les Balkans en général et notamment en Albanie, l'émigration des personnes qualifiées est en effet devenue un phénomène très répandu. Il s'agit là d'un phénomène bien connu de « brain-drain », de drainage des cerveaux, alimenté par des personnes bien formées par le système éducatif albanais, et qui ont décidé de quitter le pays pour plusieurs raisons qui se cumulent. Parmi celles-ci, on trouve bien entendu le niveau trop bas des salaires en Albanie, mais aussi un climat général de frustration au travail qui incite à partir. Cette situation de perte de compétences se traduit souvent par un manque de professionnalisme chez ceux qui restent et des problèmes évidents quant à la capacité des décideurs à prendre les décisions. Ajoutons à ce tableau un système d'organisation bureaucratique de l'accès à l'emploi, entre autres à l'emploi administratif, qui bloque les processus de développement.



Restent enfin les problèmes liés à la propriété des biens avec une incertitude des actes de propriété qui est très préjudiciable. L'enjeu de propriété est alors source de nombreux conflits par manque d'une législation adéquate et à cause d'un système de cadastre défaillant. Cette situation d'ensemble très mauvaise favorise l'augmentation de la criminalité et a un impact évidemment négatif sur les décisions qui doivent être prises par les institutions. Par exemple, à Kukës et à Shkodra, on trouve des espaces qui peuvent être très attrayants pour le développement du tourisme, mais les deux municipalités ne peuvent pas prendre les décisions adéquates pour transformer ces lieux en destinations touristiques, tant que les problèmes de propriété ne sont pas résolus.

**Photo 19 : Le bâtiment « Turizmi Ri » à Kukës.**



Cliché Besmira Manaj, le 24/04/2020

À Kukës, dans l'extrême nord du pays, on trouve un très vaste bâtiment à usage touristique qui fut construit par le régime communiste avant les années 1990<sup>19</sup>. Cette infrastructure est toujours inoccupée à cause d'un conflit entre l'État et certains citoyens au sujet de la question de sa propriété. Le bâtiment, connu sous le nom de « Turizmi i Ri », s'appuie sur une architecture très particulière qui pourrait toutefois être une source d'attraction touristique. Les problèmes de transition postsocialiste et de privatisation ont donc empêché le développement du tourisme à Kukës alors que les opportunités étaient pourtant nombreuses, compte tenu de la

---

<sup>19</sup> Radio Televizioni Shqiptar (2018), "Kukes Turizmi Ri". Disponible sur : <https://www.rtsh.al/lajme/kukes-turizmi-i-ri-peng-i-tokes-se-pakompensuar/>

taille de ce bâtiment et de sa localisation au bord du lac de Kukës. L'ancien bâtiment est toujours en cours de privatisation et son bâti se dégrade.

On constate donc en Albanie du Nord des blocages qui commencent avec la récente transition politique, puis intègre la législation et prend en compte les négligences des institutions. Cette situation marquée par de nombreuses contraintes pénalise bien entendu le processus de développement local et le développement de l'Albanie en général. On note même que plusieurs de ces conflits se sont terminés devant le Tribunal de La Haye ou à Strasbourg. D'une manière générale, le gouvernement albanais et les institutions de ce pays ont perdu beaucoup dans ces affaires de justice. Tirana a souvent été condamné à payer des pénalités aux propriétaires floués, mais a aussi terni son image vis-à-vis de la communauté internationale et de l'Europe, qui est pourtant un contributeur important aux efforts de développement et de remise à niveau du pays.

Cet exemple localisé met en évidence une certaine multiplicité des obstacles avec la centralisation de la prise de décisions (c'est Tirana qui décide), la permanence, près de trente ans après la chute du communisme, du problème législatif relatif à la propriété, un certain manque de volonté politique pour résoudre ce type de situation, de démarches constructives de la part des acteurs institutionnels.

### **C. La situation au Kosovo**

La loi sur l'autonomie locale du Kosovo (03/L-049, Nr. 27 / 3 juin 2008) a défini trois types de compétences : des compétences propres, des compétences déléguées et des compétences étendues. Le budget municipal est alimenté par une subvention gouvernementale et par des revenus municipaux propres. La subvention gouvernementale constitue la majorité du budget municipal et mobilise environ 10 % du budget total du pays. La principale source de revenus autonomes des municipalités réside dans la perception de l'impôt foncier. Parmi les compétences dites propres aux municipalités, on trouve le développement économique et la planification du développement.

L'une des principales compétences des municipalités kosovares est le développement économique local. Les municipalités ont à ce titre de nombreuses possibilités et doivent s'assurer de

collecter des informations et des données sur l'état de l'économie locale, puis réaliser leur propre analyse afin de déterminer des stratégies à suivre et procéder ensuite à leur mise en œuvre. Parmi les mesures qui peuvent être prises en faveur du développement économique local, on peut citer les aides à l'installation pour les entreprises, la simplification des procédures d'ouverture pour les nouvelles entreprises, les exonérations fiscales, le renforcement des capacités de gestion financière et économique des élus locaux, le soutien aux entreprises et aux agriculteurs, ainsi que la stimulation de l'emploi des citoyens dans les entreprises municipales en échange d'une exemption de diplôme. Le gouvernement local a aussi une action sur la fiscalité, en encourageant les dirigeants locaux à visiter régulièrement des entreprises pour comprendre les efforts de la communauté, en collectant des fonds sur le budget municipal pour des investissements dans de nouvelles entreprises.

La planification urbaine et rurale est une autre compétence importante des municipalités. Celles-ci déterminent alors leur orientation générale grâce à une planification à long terme. Les exemples que nous avons pu fréquenter incluent des plans d'assemblage, des plans financiers, des déclarations stratégiques de la part des municipalités, ainsi que divers plans stratégiques de développement.

Les acteurs locaux institutionnels de Gjakova sont très fragiles et encore dans une phase « d'expérimentation » et de transformation progressive, comme le montrent plusieurs entretiens réalisés avec les représentantes des institutions locales.

La municipalité représente le pouvoir local, dirigée très verticalement en collaboration avec le gouvernement central. Le développement économique est donc défini par une politique d'utilisation des ressources qui est dans les mains du gouvernement central et le rôle de municipalité apparaît très limité dans ce contexte. Cette dimension relative à l'utilisation de ressources a pourtant un impact direct dans le développement des acteurs privés et des entreprises.

Prendre en compte les institutions du Kosovo exige toutefois de prendre en considération le fait qu'il s'agit là d'un nouvel État, qui a dû mettre en place tout un système étatique, mais qui a aussi fait de réels progrès en ce qui concerne les politiques de développement économique.

L'ancien maire de Gjakova nous affirme, lors d'un entretien, que les décisions sont prises très verticalement au sujet de l'utilisation des ressources de la région. Il nous explique également que,

depuis la guerre, le processus de reconfiguration des institutions est devenu compliqué et lent, à cause d'un climat souvent conflictuel qui caractérise la politique kosovare, tant aux niveaux régional que national (on aborde alors très vite la question du conflit avec la Serbie).

Dans ces conditions, les capacités institutionnelles apparaissent moins focalisées sur des réformes effective et performante. Les priorités restent toujours la politique de l'État, la poursuite de sa consolidation et de son affirmation, avec un niveau local de décision et d'action qui passe très largement au second plan dans ce contexte.

L'ancienne maire, Madame Mimoza Kusari nous fait ainsi part de ses propositions pour revitaliser des fabriques de moteurs électroniques et de construction mécanique qui étaient actives dès avant la guerre, mais qui ne le sont plus depuis. Les démarches de la commune ne sont toutefois pas véritablement prises en compte par le gouvernement central, en fonction d'un blocage qui apparaît comme le résultat d'un manque de coopération verticale, et d'une vision kosovare des priorités qui se concentre davantage sur la politique de développement politique que sur le développement économique territorial. En clair, l'État kosovar, loin d'être reconnu par toute la communauté internationale, cherche avant tout à s'affirmer, sans accorder une grande attention aux processus de développement issus des milieux locaux.

Un projet de développement agropastoral se développe également sur les 19 villages de la municipalité de Gjakova. Il est réalisé en partenariat avec le département de l'agriculture de la municipalité. Le projet s'est concentré sur un contexte agricole, où la culture de la terre et le bétail sont les principales activités locales, ainsi que les sources de revenus. Il repose sur la construction d'un centre de démonstration d'agroélevage « Butsina Begut » sur un terrain de la municipalité de près de 10 ha, en subdivisant une partie en parcelles expérimentales pour différentes cultures et en le dotant d'une étable pour le bétail laitier avec une salle de traite attenante et une salle de réfrigération du lait. Il constitue également un centre de collecte de lait avec une capacité de 1 000 l de production quotidienne. Des activités de formation ont été réalisées pour l'hygiène animale, l'ingestion d'aliments et de concentrés alimentaires, l'assistance/surveillance pour l'élevage des bovins achetés. La prestation de services, au cours des quatre années du projet, a concerné une superficie totale de 170 ha de terres aux bénéficiaires, la formation théorique/démonstration pratique d'environ 600 agriculteurs et 100 étudiants de l'enseignement supérieur, et un nombre important de lycées avec des conventions d'exploitation pour des stages/apprentissages.

Selon le programme IPA INTERREG, Le Kosovo a toutefois progressé depuis les années 1990 avec la mise en place d'une économie de marché viable. Des réformes et des investissements considérables sont toutefois nécessaires pour lui permettre de faire face à long terme à la pression concurrentielle du marché. Des efforts continus sont donc nécessaires pour soutenir la stabilité macroéconomique de ce pays fragile et améliorer la situation sociale d'ensemble. Le Kosovo doit donc améliorer sa compétitivité et son dynamisme commercial et

soutenir le secteur privé afin de réduire le chômage. Les politiques économiques du Kosovo visent toutefois bien un développement économique durable, tel que formulé dans le programme gouvernemental du Kosovo de 2011 / 2014, qui stipule que « le principal moteur de la croissance économique sera les investissements privés et le développement de l'esprit d'entreprise » et qui définit davantage la base des politiques économiques du pays pour les années à venir. (Source : Stratégie de développement du secteur privé 2013-2017 et Gjakova Portal, IPA Interreg, 2017).

## **D. L'exemple du Monténégro**

Les municipalités du Monténégro apparaissent comme les plus autonomes dans le domaine financier par rapport à tous les pays de notre zone d'étude, voire par rapport à d'autres pays européens. En effet, elles sont responsables du système d'imposition local et dépendent moins des financements du gouvernement central. L'État monténégrin régit la politique fiscale au niveau municipal et rend ce dernier indépendant dans le domaine des impôts fonciers, de la collecte de l'impôt sur le revenu des particuliers et de toutes les taxes municipales locales, ainsi que de la gestion de leurs propriétés. En cas d'insuffisance de moyens financiers pour le fonctionnement normal de l'administration locale, le gouvernement central ne participe pas au financement de ces municipalités, mais est obligé de prendre des mesures immédiates pour remédier à ce type de situation financière défailante.

Selon la réglementation des activités de l'État, la municipalité a également le droit d'exprimer son opinion, ou de s'engager en direction de l'autorité publique compétente sur des questions qui ne relèvent pas de sa compétence, mais qui intéressent le gouvernement local. Il s'ensuit par exemple qu'Ulcinj dispose de toutes les dispositions réglementaires pour planifier un développement économique.

Malgré le fait que cette stratégie soit élaborée en collaboration avec tous les acteurs locaux intéressés à participer à sa conception, elle prend difficilement en compte la réalité du terrain et les défis qui attendent cette ville sur les marchés concurrents de la région ou en matière de durabilité. Dans certaines zones touristiques littorales, l'absence d'analyse détaillée de la régulation des points critiques écologiques ou la faiblesse de la protection de certaines zones contre les constructions sauvages a posé des problèmes.

Les gouvernements locaux ont intérêt à aider l'économie parce qu'elle fournit l'emploi et les revenus des citoyens, mais alimente aussi le budget des municipalités. Attirer les investissements est alors l'un des principaux objectifs de chaque municipalité. En face, les investisseurs utilisent souvent les organes locaux d'autonomie davantage que les organes étatiques comme sources d'information, afin d'examiner leurs conditions d'investissement. Ceci ressort nettement d'une recherche menée par l'Institut scientifique pour le développement stratégique qui a mené une enquête auprès des investisseurs ayant investi au Monténégro. Environ 65 % d'entre eux ont déclaré avoir « *décidé d'investir uniquement dans la municipalité dans laquelle ils ont investi sur la base d'une attitude positive et d'initiatives positives prises par les autorités locales* » (Institute for Strategic Development, 2013). Ces données montrent de manière convaincante que les actions et le comportement des autorités locales déterminent de manière significative les perspectives économiques des communautés locales (Ibrahimi, 2016, p 55-56).

## **II. Entreprises et acteurs privés, acteurs du développement local**

### **A. L'importance des acteurs privés dans le processus de développement**

Les acteurs privés apparaissent comme les principaux moteurs de l'économie locale, dans des territoires caractérisés justement par une forte présence de petites entreprises. Les politiques publiques décidées par le gouvernement central et le niveau local sont alors des facteurs clés du développement pour ces entreprises. Théoriquement, le territoire est alors l'objet d'un processus de valorisation de ses ressources, par le biais de formes de coordination verticale menées de concert avec la gouvernance centrale. Ces acteurs privés contribuent alors fortement à la transformation territoriale, à travers la création d'emplois et grâce à de nouvelles formes d'entrepreneuriat.

Les entreprises locales apparaissent donc essentielles à la croissance et au développement de l'économie avec de nombreuses stratégies de développement qui se concentrent sur les lacunes de l'économie locale et cherchent les façons de les combler, par exemple en attirant de nouveaux investissements.

Malheureusement, l'engagement des autorités locales dans ce domaine a souvent cherché à protéger les entreprises existantes, bien plus qu'à créer les conditions d'une concurrence saine et d'investissements supplémentaires. Il n'est pas rare de trouver ainsi des conseillers locaux qui sont également des hommes d'affaires ayant intérêt à protéger leurs propres intérêts et à tenir à distance la concurrence extérieure. Souvent, ces mêmes conseils prennent des décisions qui réduisent la concurrence locale et entravent la croissance des entreprises. En outre, lorsque les municipalités reconnaissent le rôle des entreprises dans le développement économique, elles négligent souvent l'importance du niveau microéconomique, des petites et moyennes entreprises, au profit des grandes entreprises. De nombreux conseils élus apparaissent bien désireux d'attirer de grandes entreprises dans la ville dont ils ont la responsabilité, convaincus que ces entreprises créeront des emplois et les opportunités économiques dont la région a besoin. Les grandes entreprises pilotes ont quant à elles un rôle important à jouer dans l'économie locale, le secteur des petites entreprises, y compris les micros et très petites entreprises, est l'épine dorsale de la plupart des économies locales (White, 2016).

À la différence de l'Albanie et du Kosovo, la situation au Monténégro est un peu mieux organisée et semble souffrir de moins de blocages. Le Monténégro se caractérise par l'absence de conflits politiques engageant le pays au niveau régional et offre un climat d'ensemble plus stable. De plus, la question foncière n'existe pas ici et les institutions bénéficient de davantage d'espace politique. Cette plus grande liberté fait que les démarches entreprises ont davantage de chances de réussite par rapport aux autres territoires, si l'on en croit les entretiens conduits avec les représentants locaux au sujet du rôle des communes et des institutions locales.

Afin de mieux comprendre le pouvoir dont disposent ces acteurs locaux pour transformer le territoire dans un objectif de durabilité, ainsi que les obstacles auxquels ils sont confrontés durant le processus de développement, la méthode qui a été appliquée a fait appel à la fois au quantitatif et au qualitatif. L'approche quantitative vise surtout à interroger la typologie des entreprises présentes dans les territoires concernés. L'approche qualitative a pour objectif de mieux comprendre les avantages, les possibilités de développement, les obstacles rencontrés ainsi que la problématique globale concernant l'utilisation des ressources. Elle a été conduite à travers la participation à différentes réunions ainsi que des entretiens menés avec divers représentants des Chambres de Commerce, des gouvernements locaux, ou encore des gestionnaires de PME. L'analyse a également cherché à établir des comparaisons entre les

territoires, en insistant notamment sur les similarités et les différences constatées entre les différents terrains d'étude.

**Tableau 8 : Synthèse sur les capacités de mobilisation des acteurs privés**

Indicateurs	Kukës/ Shkodra	Kosovo (Gjakova)	Ulcinj (Monténégro)
Obstacles à l'utilisation des ressources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficultés bureaucratiques</li> <li>• Difficultés d'obtention des permis auprès des autorités locales</li> <li>• Poids de l'informel et absence de critères dans le niveau de compétitivité</li> <li>• Activité agricole qui manque de subventions gouvernementales</li> <li>• Problèmes de propriétés qui bloquent l'initiative privée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obstacles administratifs et bureaucratiques</li> <li>• Changement législatif et institutionnel permanent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bureaucratie</li> <li>• Centralisation excessive (selon les chefs d'entreprises)</li> <li>• Blocages législatifs</li> </ul>
Obstacles dans l'utilisation des ressources		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richesse souterraine appartenant à l'État avec un échelon local qui n'y a pas accès</li> </ul>	
Niveau d'emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créations d'emplois par les petites et moyennes entreprises</li> <li>• Économie agricole à dominante d'emploi familial</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emplois majoritairement privés</li> </ul>
Niveau d'innovation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• « Savoir-faire » valorisé à travers le nouveau mode de transformation et d'utilisation des ressources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Savoir-faire porté par l'émigration</li> <li>• Projets en partenariat avec des organisations internationales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coopération avec l'étranger qui favorise l'innovation</li> </ul>
Impact sur le comportement social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'emploi transforme la situation économique des familles</li> <li>• Nouvelle culture de l'emploi issue de nouvelles entreprises</li> <li>• Qualité de vie qui s'améliore</li> <li>• Chômage qui augmente les difficultés de la vie, et favorise l'émigration de la jeunesse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprises privées majoritaires dans l'emploi (SME)</li> </ul>	
Impact sur les institutions publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besoin de coopérer et de créer des partenariats</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimulation des autorités locales pour être plus coopératives, spécifiquement les entreprises du secteur de tourisme à travers les projets financés par l'UE (IPA)</li> </ul>
Climat des affaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peu favorable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peu favorable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorable pour les PME plus que pour les investisseurs</li> </ul>
Impact de l'émigration dans le développement de l'entrepreneuriat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importation de nouveaux modèles entrepreneuriaux</li> </ul>		

Source : auteur

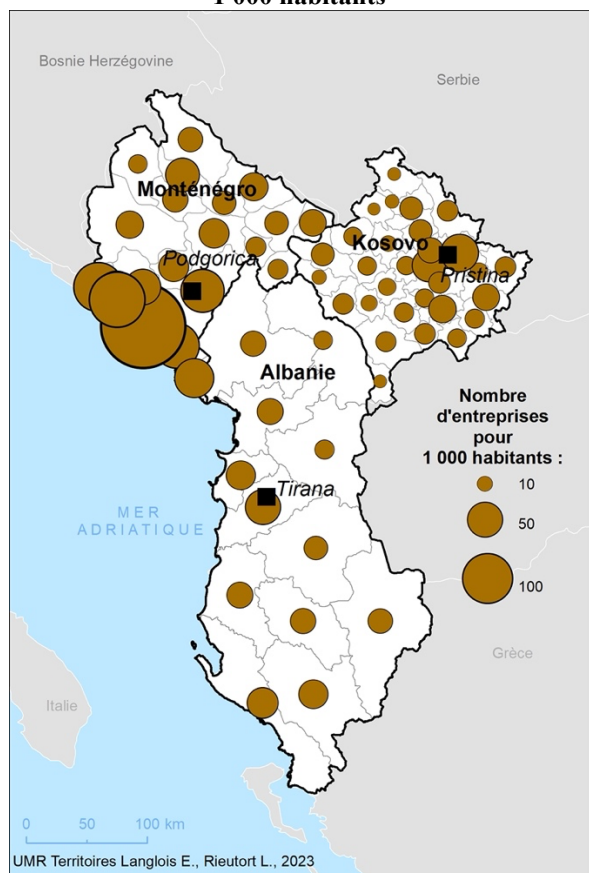
Les retours de migrants jouent aussi un rôle dans ces dynamiques entrepreneuriales. En effet, une part importante des émigrants revenus au pays contribue à la création de petites entreprises,



sur le modèle des pays où ils avaient émigré. L'exemple des restaurants est très net, à l'image de celui que nous enquêtons sur les rives du lac de Shkodra, côté albanais, et qui a été construit par un ancien émigré, revenu au pays après avoir travaillé plusieurs années dans un restaurant français en Allemagne. Le modèle qui a influencé la plus grande partie de ces entrepreneurs est plutôt italien. Toutefois, cette dynamique reste au niveau de ces petites entreprises et vise surtout à assurer une amélioration du niveau de vie à l'échelle familiale. L'effet d'entraînement sur l'économie dans son ensemble reste en revanche assez faible et l'on peine à passer au stade d'un véritable développement pour ces territoires dans leur ensemble.

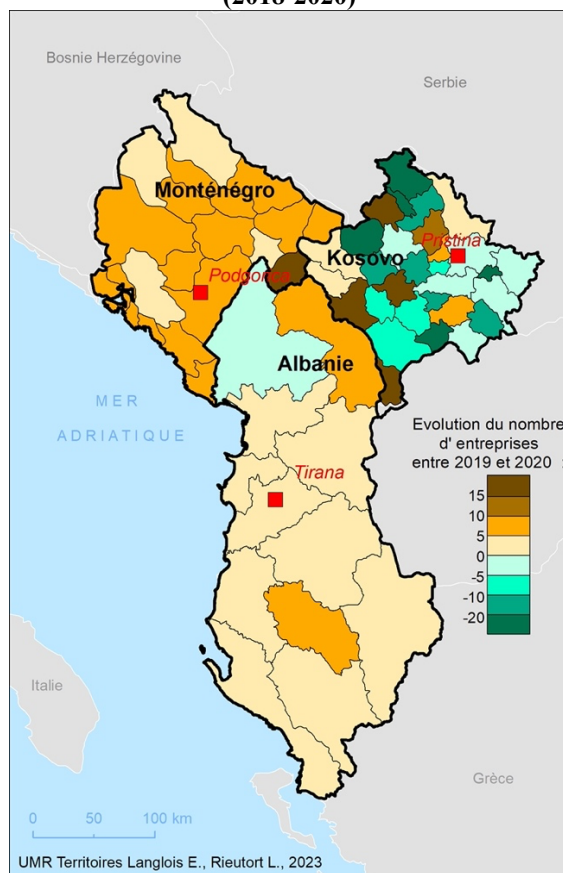
Au total, le tissu d'entreprises est très inégal comme le révèle la carte 16 où l'on observe une forte densité au Monténégro, notamment sur le littoral ou à Podgorica, et au Kosovo (en particulier dans le bassin central du pays). Cependant, le nombre d'entreprises déclarées est plus faible en Albanie en dehors des principales aires urbaines, dont celles de Shkodra.

**Carte 16 : Nombre d'entreprises pour 1 000 habitants**



Source : Instituts statistiques nationaux

**Carte 17 : Évolution du nombre d'entreprises (2018-2020)**



Source : Instituts statistiques nationaux

Sur la dernière période (2018-2028), le nombre d'entreprises s'accroît aussi nettement au Monténégro, dans les régions de Kukës et de Berat, mais le reste de l'Albanie voit quand

s'accroître doucement l'effectif de PME. La situation est plus inégale au Kosovo, avec un certain avantage aux bassins d'emploi de l'ouest du pays.

## **B. Le rôle des acteurs privés dans les différents territoires**

Pour interpréter ces évolutions et les différences territoriales, notre analyse s'est basée sur un certain nombre de données et d'indicateurs repris dans le tableau n° 8.

### *Les caractéristiques des entreprises privées en Albanie du Nord*

En 2017, les PME de « l'économie commerciale non financière » albanaise ont joué un rôle plus important que la moyenne des PME au sein de l'UE. Elles ont ainsi créé 80,3 % de l'ensemble des emplois albanais et généré plus des deux tiers (68,3 %) de la valeur ajoutée totale de l'économie nationale. Les PME ont enregistré une croissance solide entre 2014 et 2017, à tel point que la valeur ajoutée de ces PME a augmenté de 37,7 % et l'emploi de 44,5 %. Au cours de la période 2016-2017, la valeur ajoutée a augmenté cette fois de 11,9 %, près de trois fois plus que l'augmentation moyenne constatée pour les PME de l'UE (3,8 %). La forte croissance de la valeur ajoutée des PME albanaïses s'est accompagnée d'une augmentation de 4,0 % de leur volume d'emploi et de 7,5 % de leur productivité (qui n'a cependant pas atteint son niveau de 2014).

Compte tenu de la disponibilité des données, les informations concernant le profil PME de l'Albanie doivent être interprétées avec prudence. Aucune information comparable n'est en effet disponible au sujet de l'entrepreneuriat, des aides de l'État et des marchés publics, ainsi que de l'accès au financement, du marché unique et de l'innovation. Il y a donc un considérable déficit d'informations sur ces questions, ce qui renforce le poids des entretiens que nous avons menés ou des réunions auxquelles nous avons participé avec les représentantes des entreprises et des Chambres de Commerce de chaque région.

Le poids économique de ces activités privées est perçu différemment en Albanie par rapport à d'autres pays pour différentes raisons. Il faut d'abord composer avec l'héritage d'un ancien système très centralisé, dans lequel la propriété privée était bannie, la période de la transition n'étant toutefois pas encore terminée. Le processus de construction d'un nouveau système plus durable apparaît encore très fragile. Il faut ensuite prendre en compte l'existence d'un marché

dominé par les petites et moyennes entreprises familiales, détenues généralement par les membres de la famille, qui ont alors le statut de travailleurs indépendants.

**Tableau 9 : Les PME en Albanie**

Typologie d'entreprise	Nombre des entreprises	Nombre de personnes employées
Micro (moins de 10 salariés)	101 595	192 817
Petites (10-49 salariés)	4 839	95 574
Moyennes (50-249 salariés)	1 077	107 171
<b>PME</b>	<b>107 611</b>	<b>566 663</b>
Grandes (plus de 250 salariés)	<b>166</b>	<b>97 350</b>
<b>Total</b>	<b>107 677</b>	<b>492 913</b>

Source : SBA Albania fact sheet 2019

Les acteurs économiques rencontrés confirment les facteurs essentiels de blocage et d'entrave à la performance économique territoriale que l'on rencontre dans le pays. La problématique de la propriété est très souvent mise en avant, ainsi que le manque de culture économique privée. L'Albanie doit en effet composer avec une culture ancienne du collectivisme et de l'économie administrée, sans propriétés ni entreprises privées, cela même si le changement de régime économique remonte désormais à trente ans. Il faut ensuite composer avec un cadre juridique instable, des obstacles législatifs nombreux vis-à-vis de l'utilisation des ressources naturelles, et une législation fiscale instable et incertaine. Il faut également tenir compte d'infrastructures défaillantes, par exemple au niveau du réseau ferroviaire. Enfin, le pays doit composer avec une démographie qui a beaucoup évolué depuis deux générations et a engendré de nouvelles réalités socio-économiques, ainsi qu'une émigration importante depuis les zones rurales.

Les différentes crises politiques qui ont secoué le pays ainsi que les conflits entre les municipalités et la gouvernance centrale sont un autre obstacle. La vision des institutions par les populations est imparfaite et les priorités des programmes politiques et administratifs ne sont pas vraiment perçues clairement. À un autre niveau, on constate un évident manque de culture de la coopération entre les groupes d'acteurs.

L'utilisation des ressources en Albanie apparaît donc très centralisée, gérée depuis Tirana, et les acteurs privés locaux opèrent alors dans des conditions très contraintes. Leurs performances et leur rôle dans le développement local restent dès lors malheureusement assez faibles. Tel est notamment le cas de l'agriculture, qui est en Albanie l'activité principale des zones

rurales, mais au sujet de laquelle il est très difficile d'obtenir des données précises compte tenu de l'importance des activités informelles, y compris au niveau de la commercialisation des produits. Il est rare d'avoir dans ce secteur des activités privées vraiment formalisées et l'économie régionale est caractérisée par un haut degré de fragmentation, spécifiquement dans les régions de Kukës et de Shkodra.

Les entretiens menés avec les entrepreneurs locaux et orientés vers la recherche de leurs perspectives permettent de définir la réalité d'un territoire faible sur le plan économique, et marqué par la présence de nombreux obstacles au développement, difficiles à résoudre. Selon Sokolo Kolgjini, directeur de la Chambre de Commerce de Kukës, les activités agricoles ne peuvent pas se développer tant que la question de la propriété n'est pas résolue entre anciens propriétaires et gouvernement. De même, plusieurs entreprises de Shkodra ne souhaitent pas investir dans la zone de Velipoja où le maire souhaite construire des hôtels et des maisons touristiques, le gouvernement ayant bloqué les procédures administratives. Ces blocages, nombreux, sont typiquement la conséquence de conflits politiques qui se jouent souvent au niveau national.

Le nombre d'employés recensé dans la municipalité de Shkodra s'élève à 25 058 personnes, dont 28 % dans le secteur public et 72 % dans le secteur privé (source : municipalité) et le nombre total d'entreprises s'y élève à 5 675 dont 1 266 sont de grandes entreprises (plus de 250 salariés) et 4 409 sont des petites entreprises. Pour autant, Shkodra est une ville dynamique en matière de construction avec une activité en croissance constante, en partie grâce à la facilitation des procédures d'obtention des permis de construire. Nous avons recensé 53 entreprises qui exercent leur activité dans ce secteur. En ce qui concerne le domaine des services, la municipalité de Shkodra, en tant que grand centre administratif de l'Albanie du Nord, propose une gamme très étendue de services à ses citoyens dans la santé, l'éducation, ou encore les transports publics. Dans ce secteur également opèrent de nombreuses entreprises qui offrent des services privés dans les domaines du commerce, des transports, des télécommunications, de la banque, de la fourniture d'électricité, de la distribution d'eau ou encore des services touristiques (Municipalité de Shkodra, 2020).

Sur le plan économique, Kukës est connue comme un foyer de tradition d'élevage ovin. La qualité de la viande et de la laine était connue dans tous les Balkans. Kukës était également un nœud de communication. Outre les types de transport assez classiques (route, fer...), le

transport fluvial s’y est sensiblement développé à travers la mise en eau du lac artificiel de Fierza, ce qui a permis la circulation des marchandises et des passagers ainsi que le développement du tourisme. Depuis les années 2000, ces activités de transport à travers le lac Fierza ont cependant cessé d’exister. Kukës était aussi devenu un centre industriel significatif sous le régime communiste (mines de chrome à Klimash et de cuivre à Gjegjan, usines mécaniques), mais les transformations économiques rendues nécessaires lors des années 1990 ont entraîné la faillite complète de la plupart de ces industries. Cette crise majeure a causé de nombreuses malaises sociaux, avec à la clé un grand nombre de chômeurs. L’incapacité à résoudre les problèmes de propriété foncière en temps opportun a également provoqué de nombreux conflits et fortement bloqué bien des initiatives commerciales locales ou venues d’investisseurs étrangers. On est là aujourd’hui face à une véritable impasse qui continue de maintenir de nombreux résidents de Kukës sous tension. L’agriculture et plus particulièrement l’élevage restent donc les deux principaux secteurs économiques de la ville et de la région de Kukës et c’est bien le secteur primaire qui favorise le développement économique de la région et l’amélioration des conditions de vie. Pour autant, environ les trois-quarts des entreprises enregistrées dans la région de Kukës opèrent dans le secteur des services et du commerce (une grosse moitié).

### *Sur quelques initiatives privées récentes dans les régions de Kukës et de Shkodra*

Sur le terrain, quelques domaines révèlent des initiatives privées intéressantes<sup>20</sup>.

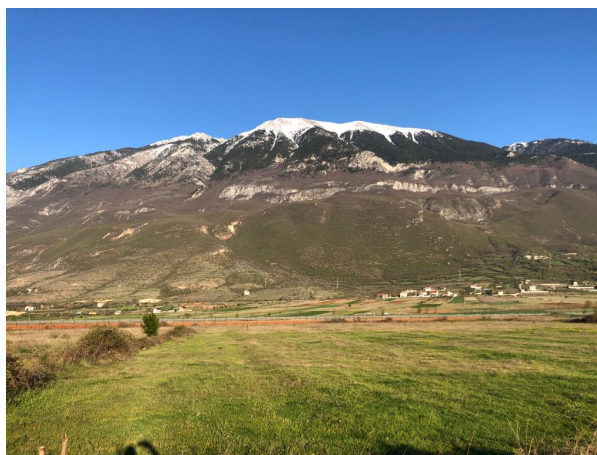
**La valorisation des plantes aromatiques à parfum et médicinales (PAPAM)** s’appuie sur des traditions locales, des marchés développés et un bon potentiel de croissance (plus de 95 % des PAPAM collectées/produites sont exportées). L’Albanie fait partie des 25 premiers exportateurs de PAPAM au monde (20 % des exportations agricoles totales de l’Albanie). Les produits d’exportation les plus importants sont la sauge, l’origan, le thym, la lavande et la sarriette. Un flux faible, mais croissant d’exportation d’huile essentielle (sauge, genévrier, origan, thym, sarriette) est également enregistré, car la capacité de traitement du pays augmente également. La base de production se compose principalement de MAP sauvages, disponibles dans tout le pays, mais particulièrement dans les zones montagneuses du nord, très riche sur le plan de la biodiversité. Dans la région de Kukës et de Shkodra, presque toutes les familles tirent une part de leurs revenus (entre 30 % et 40 % ?) de la collecte des PAPAM.

---

<sup>20</sup> Voir Slow Food, 2020.

Le thé de montagne (*Sideritis raeseri*) est récolté dans les montagnes de Shkodra. Il est utilisé en tisane. En plus de pousser à l'état sauvage, le thé de montagne est également cultivé dans les jardins. Il continue d'être une importante source de revenus avec des ventes sur les marchés de producteurs, même si au cours des 20 dernières années, l'emballage professionnel s'est développé et plusieurs entreprises collectent, emballent et distribuent du thé de montagne cultivé dans les supermarchés à travers le pays, tandis que certaines épiceries bio l'achètent en vrac. Un thé est également fabriqué à partir des racines de gentiane qui sont commercialisées dans les bars et les auberges de la région de Kelmendi.

**Photo 20 : Montagne de Gjallica, Kukës**



Cliché Besmira Manaj, le 23/07/2021

**Photo 21 : Pâturages d'altitude de Kalaja Dodes (Kukës) où les plantes aromatiques sont cueillies**



Cliché Besmira Manaj, le 07/05/2021

L'origan rouge est un origan sauvage local, qui pousse sur les pâturages d'altitude. Il est également cultivé dans la municipalité de Malësi e Madhe. Autrefois, l'origan rouge était ramassé en bottes et mis à sécher sur les poutres en bois des maisons. Lorsqu'il était récolté en grande quantité à des fins commerciales, l'origan rouge était collecté dans des sacs en lin et transporté vers des points de collecte. L'origan rouge était la principale boisson d'hiver dans les maisons des Albanais des provinces du nord du pays. L'origan rouge est menacé par le développement de la culture de l'origan commun qui est vendu à des prix beaucoup plus bas.

L'augmentation durable de l'offre et de la qualité des PAPAM sauvages nécessite la modernisation des installations et des technologies de tri, de classement, de séchage et de stockage. La promotion de méthodes de récolte durables, une meilleure traçabilité et une meilleure gouvernance du secteur sont également nécessaires pour prévenir la surexploitation des ressources naturelles. On compte une vingtaine de petits transformateurs exportateurs et 10 moyennes à grandes entreprises.

Le développement des PAPAM cultivées nécessite des investissements accrus des agriculteurs, des approvisionnements en intrants de qualité (semences et plants certifiés), une spécialisation de la production, une amélioration des pratiques culturales et après récolte. L'investissement dans les services de conseil spécialisés (formation, matériel de vulgarisation, etc.) pour la culture des est également nécessaire pour améliorer les pratiques et la qualité de la gestion des terres.

Dans la plaine de Koplik, au nord de Shkodra, la famille Gjollaj possède aujourd'hui 30 ha de plantes aromatiques et médicinales. Son entreprise (Agro-Map) associe plusieurs producteurs locaux et valorise au total 90 ha. La culture (notamment de sauge et lavande) remplace peu à peu la cueillette en montagne. Les sols très calcaires conviennent bien à ce type de végétaux. Avec des coûts salariaux entre 7 € et 10 € par jour, la région est très concurrentielle sur ces cultures gourmandes en travail manuel (repiquage, désherbage, récolte). Ces plantes étaient déjà cultivées et exportées au temps du communisme. « À l'époque, elles couvraient au maximum 2 000 ha », les surfaces restantes étaient cultivées en maïs, tabac ou blé. » Une halle de stockage et de séchage est partagée avec d'autres producteurs.

Pour autant, le volume de l'offre en croissance tire les prix à la baisse. Les techniques de transformation, perfectibles, n'arrangent pas les choses, de même que l'utilisation de plus en plus fréquente de variétés importées qui ont moins de substances actives, et qui sont plus sensibles à la sécheresse que les variétés locales. Le marché est aux mains d'une poignée d'exportateurs et de transformateurs. Un problème que Ilir Gjollaj a tenté de contourner il y a dix ans, en créant sa propre distillerie, d'abord équipée de vieux alambics de fabrication soviétique. Il a depuis investi dans un matériel plus moderne avec ses partenaires d'Agro-Map.

Les consommateurs albanais ont une forte affinité pour les **produits traditionnels et régionaux**, notamment la viande, mais aussi les produits à base de lait, de fruits et de légumes. Les marchés locaux et régionaux ont un grand potentiel de développement, si les installations et les équipements sont modernisés et si les producteurs commencent à promouvoir et à distribuer leurs produits avec une approche professionnelle, en valorisant leur avantage « différentiel ». Il existe une opportunité de développer des systèmes de qualité basés sur l'origine géographique et les spécialités traditionnelles, augmentant ainsi la valeur ajoutée. Nous pouvons citer quelques exemples de ces produits très inégalement valorisés.

Le haricot blanc de Lekbibajt est une variété locale des villages de montagne de la municipalité de Tropojë (villages de Lekbibajt et Nikaj-Mërtur) dans la région de Kukës. Ces haricots sont cultivés dans des zones planes où ils peuvent être arrosés. La récolte a lieu 90 à 100 jours après la plantation et doit être faite à la main, car les grains sont enroulés autour de la tige. Après séchage, les fèves sont stockées dans des sacs en lin. Les haricots, avec le maïs et les châtaignes, sont l'un des produits les plus importants de la région. Le plat principal préparé avec ces haricots est cuit dans un pot en argile suspendu au-dessus du feu, avec de la viande et du poivron rouge. La culture du haricot est en danger en raison de l'abandon de la



terre et de l'agriculture locale traditionnelle – la plupart des jeunes ont quitté Lekbibaj et Nikaj-Mërtur et se sont déplacés vers les villes où il y a plus d'opportunités et de meilleures conditions de vie.

**Photo 22 : Vergers en terrasses, village de Kolsh, Kukës.**



Cliché Besmira Manaj, le 17/04/2021

**Photo 23 : Cultures maraichères et fruitières dans la plaine de Kukës.**



Cliché Besmira Manaj, le 27/03/2020

La châtaigneraie de Reç (Reç, Malësi e Madhe dans la région de Shkodra) ne fait référence à aucune variété en particulier, mais s'étend sur plus de 450 hectares. De manière traditionnelle, les châtaignes étaient conservées en les enfouissant dans le sable provenant du lac de Shkodra. La valorisation se fait sous forme de farine et le pain aux châtaignes est une pâtisserie spéciale cuisinée pour les fêtes locales (par exemple lors de la « Fête de la châtaigne » à Reç, qui a lieu chaque année dans la deuxième quinzaine d'octobre). Alors que la collecte des châtaignes est une habitude familiale, leur stockage et leur vente sont gérés par une coopérative (Shoqeri Bashkëpunimi Bujqësor) où se joignent environ 80 familles de Reç et d'autres zones de toute la région. Malgré le succès de la coopérative locale et l'augmentation du rendement de la production de châtaignes ces dernières années, l'avenir des châtaigniers est menacé : les forêts ne sont plus gérées aussi efficacement, des insectes ravagent les fruits, et le nombre de producteurs se réduit.

S'ajoutent également des eaux-de-vie de *Prunus cerasifera* ou issue des fruits sauvages du cornouiller (*cornus mas*) produite dans la vallée de Shalës (Shkodra). L'eau-de-vie de mûre a toujours été produite au niveau familial dans la même région de Tropojë. La production au niveau commercial n'a commencé qu'au cours des 20 dernières années dans certaines distilleries de Kukës. Ces entreprises vendent par l'intermédiaire de chaînes de supermarchés dans toute l'Albanie. Le boza de Goranit (Kukës) est une boisson alcoolisée obtenue à partir de



la fermentation douce de grains de millet et qui serait originaire d'Anatolie tandis que le vin de Rasojit est une boisson traditionnelle obtenue à partir de chou fermenté dans la région de Tropojë et au Kosovo.

Mais seule la prune noire de Tropojë (Kukës) est une ressource importante pour les producteurs et l'économie locale ; sa production implique 600 à 800 travailleurs saisonniers, employés pendant la saison des récoltes. Actuellement, environ 140 petites et moyennes entreprises productrices vivent de la récolte de la prune noire. Bien que le produit soit apprécié et que les volumes de vente aient augmenté ces dernières années de 430 à 1 600 tonnes, cette variété locale spécifique est menacée et les surfaces se réduisent.

**Photo 24 : Cornouiller sur les premiers versants de Kukës**



Cliché Besmira Manaj. Le10/05/2019.

Sur les rives albanaises du lac Shkodra, la pêche est une activité importante pour les communautés locales, notamment dans les villages de Shirokë, Zogaj dhe Koplík. Les données officielles montrent qu'il y a plus de 200 petites embarcations utilisées par 410 personnes pêchant dans la partie albanaise du lac, notamment de la carpe. Le manque de surveillance et la faiblesse des politiques de gestion, ainsi que la pollution accrue de l'eau, ont conduit à la surpêche et à la dégradation des ressources du lac. Il n'y a pas de données fiables disponibles pour la pêche dans les eaux albanaises du lac Shkodra, même si l'on estime qu'environ 500 tonnes de poissons sont capturées chaque année, une quantité qui dépasse les seuils permettant d'assurer la durabilité de la pêche.

Une autre grande partie de produits locaux est associée aux systèmes d'élevage des montagnes.

Le mouton de Bardhoka est issu des régions montagneuses de Tropojë et Has dans le district de Kukës. Également connue sous le nom de mouton blanc de Dukagjin au Kosovo, cette race se retrouve également au Monténégro. Elle donne de la viande, de la laine et du lait destiné à la production de fromage, de yaourt, de lait caillé et même de beurre. La viande peut être séchée et fumée. Elle est traditionnellement accompagnée de haricots, choux et autres légumes. La viande peut être bouillie ou cuite dans des pots en argile. Le mouton rôti est généralement préparé pour les occasions importantes. En général, toute la cuisine des plats quotidiens et la production de lait, de la traite des brebis à la fabrication du fromage, sont considérées comme un travail de femme, tandis que le rôtissage de l'agneau est considéré comme un travail d'homme, car il nécessite des heures à entretenir le feu et à griller la viande à l'extérieur. La viande ovine et les produits laitiers sont encore consommés par les locaux, et ces produits sont rarement vendus aux transformateurs.

**Photo 25 : Zones pastorales de Novosej, Kukës**



Cliché Besmira Manaj, le 29/08/2022

La chèvre de Dragobisë est une race traditionnelle du nord-est de l'Albanie que l'on retrouve notamment dans les municipalités de Tropojë et de Has. Les chèvres sont noires avec des cornes recourbées. Elles sont élevées pour la production de viande et de lait. La viande de chevreau est produite principalement en mai-juin, tandis que la viande de l'animal adulte est utilisée tout au long de l'année, en particulier pour la production de viande séchée. Celle-ci est principale-

ment utilisée pour la consommation des ménages ou vendue sur les marchés de producteurs locaux, en particulier le samedi. Les chèvres produisent également du lait de haute qualité, qui est utilisé pour la production de divers fromages. Les races caprines indigènes sont concurrencées par les races caprines alpines françaises et espagnoles.

Une autre race spécifique est la chèvre du Has (dhia e Hasit) qui est appréciée pour sa production de lait et de viande. En général, les produits venant du Has sont très réputés pour leur goût : les animaux pâturent le plateau karstique et le mont Pashtrikut présentant une grande diversité de plantes et de fleurs soumises à une sécheresse estivale.

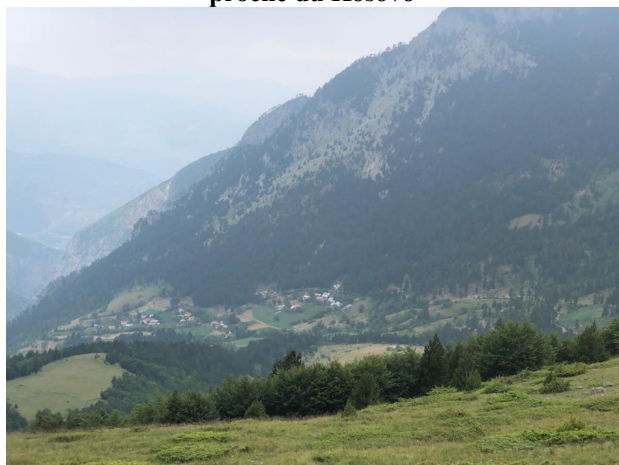
La viande séchée « pastërma » est un produit très spécifique, destiné à la consommation familiale surtout pendant la saison d'hiver, mais il est plus rarement commercialisé en dehors des restaurants. C'est la viande de cabri qui est visée par le projet BiodivBalkans pour la mise en place de signe de qualité et d'origine (et en particulier une Indication géographique).

Les sous-produits de lait sont de bonne qualité, qu'il s'agisse de lait caillé (gjizë), yaourt (kos), yaourt liquide (dhallë) ou de beurre (gjalpë). Les produits commercialisés sont le fromage (djathë i bardhë) et un peu de beurre. Dans le marché de Krumë au nord de Kukës, le produit le plus présent est le fromage.

Le « Jardun » est un produit laitier frais, produit entre juillet et août dans les montagnes de Kelmendit et de Malesi e Madhe (Shkodra). Ce produit particulier est plus épais que le lait, mais ce n'est pas du yogourt. Le fromage de Maza e Çaprës est originaire de la même zone : il s'agit de crème salée traditionnellement stockée dans de la peau de chevreau séchée pour une consommation d'hiver. Le fromage Mishavinë appartient à la famille des « fromages en sac », que l'on trouve dans la péninsule balkanique et en Anatolie, bien qu'il soit affiné dans des récipients en bois et non sur des peaux d'animaux. Il est fabriqué à partir de lait de vaches, de brebis et de chèvres mélangés et n'est produit que pendant les mois d'été. L'association *Slow Food* a travaillé avec des producteurs et des experts en fromagerie pour proposer un protocole de production qui facilite les normes de qualité les plus élevées, y compris la renaissance de l'utilisation de fûts en bois traditionnels pour l'affinage du fromage.

Citons enfin, la viande séchée de porc à Kelmendi et Malesi e Madhe (Shkodra). Les habitants de Kelmendi sont particulièrement attentifs à l'alimentation des porcs, associant le maïs fourrager aux plantes sauvages du territoire, qui améliorent la qualité de la viande. Depuis la chute du communisme, le porc local a été croisé avec des races plus grandes et plus productives du Monténégro, de sorte qu'aujourd'hui la race est plus grande et la viande moins grasse que par le passé.

**Photo 26 : Village agropastoral de Novosej, proche du Kosovo**



Cliché Besmira Manaj, le 21/08/2022

**Photo 27 : Gorges aux environs de Thethi**



Cliché Besmira Manaj, le 21/08/2022

Pour autant, dans toute cette zone montagnarde, le système agropastoral s'est appauvri et est devenu plus extensif. Les terres cultivées ont subi une dynamique d'enfrichement et les forêts s'étendent (Garnier, 2014), en lien avec un fort exode rural vers les villes et l'étranger (Guri *et al.*, 2014). Un petit élevage vivrier autour des quelques bêtes et de quelques parcelles cultivées se maintient à l'échelle de l'exploitation familiale, qui combine parfois des activités extra-agricoles.

Les zones rurales du nord de l'Albanie offrent enfin des possibilités de développement du **tourisme rural**, de l'écotourisme et des activités basées sur la nature (rafting, parapente, VTT, pêche, trekking, escalade, randonnée, équitation, etc.) ou sur la dimension patrimoniale et culturelle (fêtes de village, gastronomie, etc.); ces deux volets pouvant être combinés. Le tourisme de nature est fortement lié aux parcs nationaux et aux autres aires protégées. Actuellement, quelques initiatives voient le jour dans notre zone d'étude comme à Vermosh, Theth et Valbona.

Des stratégies de développement du tourisme rural au niveau régional ou local ont été élaborées avec l'appui de différents donateurs et une assistance est fournie pour la mise en œuvre de projets intégrés. Il existe des projets réussis mis en œuvre à Shkodra et Kukës, combinant la modernisation de l'hébergement, le développement des services et la promotion active. L'initiative pour le développement du tourisme de nature et rural et l'implication de la communauté villageoise de Thethi, s'est traduite par la mise en place d'un réseau de chambres d'hôtes et le balisage des sentiers de randonnée dans la région, ce qui a entraîné une importante augmentation du nombre de touristes.



À Dukagjini (Shkodra), l'expérience agritouristique de Marjana Koceku est originale. Le bâti ancien a été rénové et l'exploitation propose à la fois un service de restauration à base de produits et recettes locaux, un hébergement dans la *Kulla* traditionnelle. Le transport est organisé depuis Tirana à 5 heures du matin par les transports publics et depuis Shkodra par transport privé pour les groupes de plus de 4 personnes.

**Photo 28 : Rénovation du bâti traditionnel à Dukagjini (Shkodra)**



Cliché Besmira Manaj

En limite de notre zone d'étude, sur le district de Lezhë, le village de Fishtë Blinisht, est renommé depuis que les frères Prenga, revenus de l'émigration en Italie, ont fondé un important lieu agritouristique. Inspirés par le poète albanais du village, Gjergj Fishta, ils l'ont baptisé Mrizi i Zanave, le refuge des fées, qui associe un restaurant et une exploitation diversifiée. La production comprend un vignoble de raisins Kallmet (cépage local), du maraîchage, des produits laitiers et des viandes, du fromage et de nombreux produits artisanaux, uniquement à base de produits locaux.

Pour avoir une vision du fonctionnement de la ferme, les visiteurs peuvent faire le tour des champs et des ateliers. Ces derniers sont installés dans l'ancienne prison du village, qu'Altin Prenga a rénovée et transformée en ateliers de transformation alimentaire en 2018. S'ajoute une cave flambant neuve, où la famille Prenga a commencé la production en 2019. Dans un autre bâtiment encore, une poignée d'ouvriers préparent des confitures, du jus de cerise que les clients du restaurant reçoivent à leur arrivée, ainsi que des tomates séchées. Le lait des fermes environnantes est transformé en différentes sortes de fromages, allant de la ricotta aux fromages à pâte dure et vieillie. Bien que les installations de production soient à la pointe de la technologie, Altin Prenga aime recourir aux méthodes et aux matériaux traditionnels, comme les barils en bois utilisés pendant la période communiste pour conserver le fromage, qui sont aujourd'hui difficiles à trouver. De même, le vieux moulin en pierre utilisé pour moudre le blé ou le maïs en farine a fait ses preuves. Il se trouve à l'extrémité du parking situé sous le restaurant et, bien que l'électricité produite par l'énergie solaire ait remplacé l'énergie hydraulique utilisée à l'origine pour le faire fonctionner, les visiteurs peuvent se faire une idée précise de la façon dont les céréales étaient traditionnellement moulues.

Les deux frères ont émigré en Italie à l'adolescence en 1998 et ont suivi une formation de chef cuisinier, suivant les traces de leur père, qui était chef dans les *mensa* servant des plats traditionnels du village sous le régime communiste. De retour à Fishta après 11 ans, ils étaient déterminés à mettre leur expérience à profit et à ouvrir leur propre restaurant.

100 000 invités sont servis chaque année. Au total, 70 travailleurs sont impliqués dans tous les aspects de la production, de la transformation des aliments et du restaurant de la ferme. Les fruits et légumes, les produits laitiers et la viande proviennent de 400 familles voisines qui, en plus de ce qu'elles cultivent

elles-mêmes, vont chercher des aliments tels que des baies ou des légumes verts. Le restaurant est membre du Convivium international Slow Food et met l'accent sur les plats régionaux et les variations saisonnières, de sorte que le menu est constamment adapté tout au long de l'année.

### *Au Monténégro*

Le territoire monténégrin est avant tout caractérisé par la présence de nombreuses PME ainsi que par le fait que le tourisme domine assez nettement l'économie de la région. Il est également important de souligner le pouvoir qu'exercent les entreprises locales dans la transformation territoriale.

**Tableau 10 : Les PME au Monténégro**

Classe de taille	Nombre d'entreprises		Nombre d'emplois		Valeur ajoutée	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Millions d'euros	Pourcentage
Micro (moins de 10 salariés)	22 589	93,7	35 291	31,1	309	23,1
Petites (10-49 salariés)	1 293	5,4	25 953	22,9	227	17,0
Moyennes (50-249 salariés)	192	0,8	24 505	21,6	376	28,1
<b>PME</b>	<b>24 074</b>	<b>99,9</b>	<b>85 749</b>	<b>75,5</b>	<b>912</b>	<b>68,3</b>
Grandes (plus de 250 salariés)	31	0,10,2	27 770	24,5	423	31,7
<b>Total</b>	<b>24 105</b>	<b>100</b>	<b>113 519</b>	<b>100</b>	<b>1 336</b>	<b>100</b>

Source : Fact sheet Montenegro 2018

Les performances passées et futures des PME montrent que près de 70 % de la valeur ajoutée et plus des trois quarts de l'emploi du Monténégro sont générés par les PME. À l'échelle de l'Union européenne (à 28), les chiffres sont inférieurs avec respectivement 56,8 % de la valeur ajoutée et 66 % des emplois. Les PME sont donc bien le principal moteur de la croissance au Monténégro, avec d'ailleurs une valeur ajoutée qui a augmenté de près de 20 % entre 2012 et 2015, l'emploi ayant crû, pour sa part d'environ 10 % entre 2011 et 2015. On estime que la croissance a été particulièrement forte dans les microentreprises, où l'emploi devrait avoir augmenté de plus d'un tiers entre 2011 et 2015 (Fact Sheet Montenegro 2018).

L'activité privée est dominée par le tourisme et l'agriculture. Le Monténégro est riche en ressources agricoles et ce secteur d'activité et son développement sont d'autant plus importants qu'une grande partie de la population vit en zone rurale et que l'agriculture y est la principale activité économique. Une caractéristique majeure de cette agriculture est sa faible productivité

et son manque de compétitivité. L'agriculture monténégrine repose sur des exploitations de petite taille qui n'offrent que des productions limitées et réalisent de faibles profits. Elle couvre principalement les besoins de subsistance plutôt que la vente directe sur les marchés et on constate un faible niveau de transformation des produits agricoles en liaison avec une industrie agroalimentaire très peu développée (IPA INTERREG 2014-20).

Les vieilles familles cultivent toujours leurs oliveraies, mais bien peu arrivent à en commercialiser l'huile. Un groupement d'oléiculteurs locaux, appelé Bar & Ulcinj, tente de relancer la production d'huile d'olive vierge portant la marque 42°N 19°E (coordonnées géographiques du terroir où elle est produite). Cette huile d'olive est produite à partir de certains des plus vieux oliviers du monde, connus sous le nom d'espèces žutica, qui sont indigènes dans le sud du Monténégro. Aujourd'hui, quelque 10 000 oliviers žutica anciens ont survécu.

L'huile d'olive est vendue à des prix élevés, sur un marché de niche haut de gamme, et la majorité des producteurs locaux n'a pas accès au marché, préférant vendre leurs produits dans leurs propres maisons, avec une publicité sommaire. Seul un très petit nombre d'entre eux a accès aux restaurants, aux hôtels et aux supermarchés par les canaux de vente officiels. Certains s'organisent en groupements comme Bar & Ulcinj, mettant en avant le terroir et une stratégie marketing (design des bouteilles et des emballages, coopération avec des artistes et des menuisiers locaux) jouant sur les liens avec le tourisme. Dans ce contexte, deux routes touristiques, appelées « sentiers de l'olivier », ont été développées et reliées aux importants atouts touristiques des vieilles villes de Bar et d'Ulcinj.

Tous ces efforts s'inscrivent dans le cadre d'un projet financé par l'Union européenne et mis en œuvre par l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), en partenariat avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le ministère de l'Économie du Monténégro. Il vise à améliorer la compétitivité des petits producteurs d'huile d'olive sur les marchés locaux et régionaux.

Bien que les vieux oliviers de žutica aient été placés sous la protection de l'État, des cas d'abattage illégal continuent de se produire régulièrement. Pour sensibiliser les propriétaires au potentiel de ces arbres, le projet a permis de mener des recherches scientifiques qui ont mis en lumière l'histoire de ces arbres. Grâce à des techniques sophistiquées, des scientifiques de la faculté de foresterie de l'université d'Istanbul ont testé et identifié l'âge exact de 50 oliviers prélevés à Bar et à Ulcinj. Chaque propriétaire a reçu un certificat indiquant le grand âge de ses arbres, ce qui ajoute un grand atout à ses produits. Le projet a également approché l'UNESCO pour inclure ces vergers d'oliviers sur la liste du patrimoine mondial. Cette démarche est en cours. Pour encourager les producteurs à renforcer la collaboration entre eux, ainsi qu'entre les secteurs, le projet a également contribué à l'organisation d'événements « Journées du vin et de l'huile d'olive » dans plusieurs centres commerciaux locaux. Des membres ont pris contact avec un certain nombre de producteurs de cosmétiques et les ont convaincus d'utiliser l'huile d'olive produite localement comme ingrédient principal.

Dans la région d'Ulcinj, s'ajoutent des entreprises liées au tourisme. Leur nombre est en augmentation depuis des années et on en dénombre 1 340 occupées aujourd'hui dans l'hôtellerie ou encore le commerce. Les 15 entreprises étrangères du territoire se retrouvent dans le commerce, le secteur immobilier, les agences de voyages (Ibrahimi, 2016).

Les citoyens d'Ulcinj sont surtout employés dans le secteur privé, en liaison avec une certaine tradition qui ne fut pas interrompue du temps de la Yougoslavie, et profitent des possibilités de développement liées aux ressources touristiques locales. On considère que ces ressources humaines sont de bonne qualité, en liaison notamment avec une ouverture ancienne vers les activités liées au tourisme et les possibilités de développement local et régional sont ici

largement associées à cette présence forte de l'économie privée que le territoire travaille continuellement à améliorer.

Les populations jeunes ont toutefois beaucoup émigré, ce qui a constitué une évidente perte de dynamisme pour la région, mais on constate aussi un fort mouvement de retour, grâce à un climat des affaires plus favorable comparativement aux autres territoires, et grâce notamment à cette dynamique touristique qui crée des emplois en nombre. Toutefois, l'environnement entrepreneurial est également affecté par une centralisation souvent jugée excessive et un environnement régional instable.

D'après les entretiens et réunions auxquels nous avons assisté avec les représentants des Chambres de Commerce et des entreprises, les PME représentent une contribution majeure à l'économie de la région d'Ulcinj et semblent entretenir de bonnes relations avec les institutions locales. Elles contribuent au développement de l'emploi, au budget de la commune, au développement culturel et à l'économie régionale. Chez les grandes entreprises en revanche, la prise de décisions apparaît plus centralisée et plus bureaucratique. Les investissements étrangers que l'on observe dans cette région sont principalement réalisés dans l'industrie du tourisme et sont d'abord originaires de Serbie et de Russie et les touristes semblent aussi beaucoup venir de ce type de pays. On reste donc très largement dans un environnement culturel slave et orthodoxe.

### *À Gjakova au Kosovo*

Le Kosovo montre des améliorations du climat des affaires à travers la mise en œuvre du *Small Business Act*, ce que montre la publication du rapport sur l'indice des politiques en faveur des PME dans les Balkans occidentaux et en Turquie pour l'année 2016 (graphique 15.1). Les cadres politiques et les mécanismes de gouvernance, mis en place à la hâte au début des années 2000, ont été considérablement renforcés et un certain nombre de réglementations ont été alignées sur celles de l'UE. Tout cela a abouti à de meilleures conditions réglementaires qui rapprochent d'une certaine égalité des chances pour les PME et pour le développement de l'esprit d'entreprise. Les principales réalisations qui ont aidé le Kosovo à améliorer sa performance dans cette évaluation sont nombreuses. On y trouve tout d'abord une réduction des obstacles réglementaires susceptibles d'entraver l'esprit d'entreprise. La création de guichets uniques dans le cadre de l'Agence kosovare d'enregistrement des entreprises a ainsi marqué une étape importante dans la réduction des formalités administratives et des barrières à l'entrée des



entrepreneurs kosovars. Le délai d'enregistrement des entreprises a été réduit de près de 50 % en trois ans à 5,5 jours en 2018, et le nombre de procédures nécessaires pour créer une entreprise a été ramené à trois, le plus bas pour les économies évaluées.

Le secteur des entreprises du Kosovo est presque entièrement constitué de PME et on trouve environ 38 000 entreprises enregistrées qui opèrent dans ce pays, dont 93,1 % sont des petites structures. 0,1 % seulement des entreprises sont classées dans la catégorie des grandes entreprises. Les PME contribuent à 76,2 % de l'emploi total et représentent 81 % de la valeur ajoutée totale de l'économie du pays. Cependant, avec 13,2 % seulement, la valeur ajoutée créée par les petites entreprises reste très faible par rapport aux autres économies de la région. La plus grande partie de la création de valeur (47,5 %) provient des entreprises de taille moyenne, qui représentent pourtant moins de 1 % de l'effectif total des entreprises, ce qui ne les empêche pas d'assurer un cinquième de l'emploi total.

Les activités privées principales du pays sont l'agriculture, le commerce et les services, avec beaucoup d'entreprises familiales

La municipalité de Gjakova compte 6 427 entreprises ayant des activités différentes. En 2014, 451 nouvelles entreprises ont été enregistrées, un nombre plus élevé que les deux années précédentes, pour la plupart dans le domaine commercial (Source : municipalité, 2015).

En termes de répartition sectorielle, les PME sont principalement concentrées dans : le commerce de détail (environ 50 %, parfois combiné avec le secteur des services automobiles), puis viennent les secteurs du transport, stockage et distribution (15 %), les produits alimentaires, boissons et tabacs (10 %) ou les hôtels et restaurants (10 %). Une part modeste des entreprises concerne les services touristiques et d'accueil suivis des transports. Parmi les facteurs importants représentant une contrainte pour le développement des PME figure le manque de savoir-faire technologique et de compétences de la main-d'œuvre nécessaires pour répondre à la demande du marché en services et produits de haute qualité. Dans l'industrie alimentaire, le manque de différenciation (emballage, stratégie marketing, etc.), la mauvaise image de marque et le manque de normes de qualité sont des contraintes majeures non seulement pour l'exportation, mais aussi pour l'approvisionnement des marchés intérieurs.

Un indicateur très important de ce territoire renvoie à l'émigration. Traditionnellement en effet, chaque famille de la région avait des personnes qui alimentaient l'émigration (notamment vers la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche). Les fonds rapatriés par ces travailleurs ont largement aidé la famille restée au pays à créer des petites entreprises, reproduisant souvent ce que l'on avait vu à l'étranger lors de la phase migratoire. Cette dynamique a permis de maintenir une certaine tradition d'entrepreneuriat individuel au Kosovo.

L'investissement étranger est en revanche très limité dans ce pays, en raison notamment des conditions négatives procurées par la guerre et d'une certaine instabilité politique liée au fait que l'État du Kosovo n'est pas reconnu par toute la communauté internationale. Pendant longtemps, les investisseurs étrangers se sont ainsi détournés du Kosovo. De plus, les gouvernements successifs n'affichaient souvent pas comme une priorité l'attraction des capitaux étrangers, avec une autorité locale beaucoup plus concentrée sur le renforcement des anciennes grandes entreprises.

L'une des caractéristiques importantes de cette région est l'importance des jeunes dans les entreprises de type PME, qui eux-mêmes emploient ensuite beaucoup d'autres jeunes en tant que salariés. Cette situation reflète une certaine forme de dynamisme, mais s'explique aussi par le fait que le Kosovo est un pays très jeune sur le plan démographique. Ces PME se rencontrent surtout dans les secteurs des magasins de vêtements, des centres d'esthétiques, des bars, des restaurants, ou encore de la pâtisserie. On est donc dans un univers de petites entreprises commerciales, dans un territoire largement dominé par les acteurs privés pour une économie régionale nettement plus orientée vers les services que vers l'économie productive. C'est là un handicap majeur pour l'économie du Kosovo, avec des ressources naturelles qui ne sont pas assez mises en valeur par déficit d'investissement étranger, manque d'expertise de population, mais aussi par manque de volonté politique des gouvernements pour stimuler l'économie régionale.

On peut citer le cas de la pâtisserie « Eranda » que nous avons enquêtée. Celle-ci, qui emploie presque 15 employées, illustre parfaitement le milieu commercial local à travers la présence ici d'un « self-made man » qui a réussi à créer une PME dynamique. Les relations avec les institutions semblent ici équilibrées et l'entrepreneur nous indique avoir la « liberté » de se développer. Il opère toutefois toujours dans sa zone locale et se refuse à aller investir plus loin. Il contribue au développement de l'emploi local et alimente le budget de la commune à travers le versement des impôts, améliore le pouvoir d'achat des familles à travers le versement des salaires à ses employés, mais le niveau de développement que procure cette PME reste limité, car on n'est pas dans un secteur particulièrement innovant.

Le Centre de démonstration agropastoral de Gjakova, déjà cité, a été renforcé par la création de deux microentreprises, une dédiée aux fruits/légumes et l'autre aux produits laitiers. Cela a permis d'enrayer le phénomène d'abandon des campagnes et l'exode rural vers les villes, notamment des jeunes, et de renforcer la capacité endogène à répondre aux besoins alimentaires.

Toutes ces entreprises de type PME apparaissent indispensables pour procurer de l'emploi et garantir une certaine économie, mais s'avèrent souvent trop petites ou sur des créneaux

commerciaux trop étroits pour envisager un véritable processus de développement en contexte d'intégration.

De plus, les investisseurs se heurtent à un environnement législatif peu attirant, mis en place par un État qui reste faible et mal stabilisé politiquement. Au total, l'environnement général du Kosovo n'est donc pas porteur pour un processus efficace de développement local et régional.

## **Conclusion**

En conclusion, nous pouvons retenir qu'un grand nombre d'acteurs interviennent dans le développement local, mais avec un impact très inégal. Les acteurs institutionnels sont caractérisés par des lacunes de gestion et de multiples blocages (en particulier sur le volet foncier en Albanie). Pour autant, on observe quelques expérimentations à Gjakova et davantage d'autonomie des collectivités locales à Ulcinj.

Les entreprises et acteurs privés jouent un rôle clé, mais diffus. Très nombreuses, les petites entreprises, parfois créées ou soutenues, par les capitaux issus de l'émigration, multiplient les initiatives dans le domaine agricole, du petit commerce ou du tourisme. Localement, les ressources spécifiques de montagne commencent à être identifiées et valorisées par quelques leaders entrepreneurs. Mais le climat des affaires n'est pas toujours satisfaisant et les capacités de mobilisation collectives sont faibles à l'exception d'Ulcinj ou Gjakova. En Albanie, la question foncière limite fortement les dynamiques d'entrepreneuriat privé.

Le projet IPA joue un rôle décisif dans le développement de la culture de coopération entre les territoires frontaliers et encourage les stratégies économiques de complémentarité pour des communes proches.

Il manque des ressources financières et les obstacles administratifs ne sont pas négligeables. C'est toujours le gouvernement central qui décide de l'utilisation des ressources et des grands projets de développement. Les principaux défis concernent l'amélioration de l'accès au marché, le renforcement de la compétitivité des entreprises agricoles, ce qui suppose souvent des formes d'organisation collective. L'intervention future devrait viser à améliorer l'efficacité dans l'agriculture et la foresterie et à développer des sources de revenus supplémentaires provenant de la préservation des actifs naturels et du tourisme.

Le chômage reste un problème grave pour la population de la zone du programme, en particulier pour les groupes socialement sensibles tels que les jeunes et les femmes, notamment dans les communes rurales et de montagne. Le manque d'emploi sur place est encore considéré

comme la principale raison du taux de migration élevé, en particulier dans les zones rurales même si la petite production agricole familiale, de subsistance, offre une forme de sécurité sociale à la majeure partie de la population rurale.

Pour l'ensemble des acteurs, d'autres défis concernent l'application des réglementations et des normes environnementales pour assurer une meilleure gestion de la foresterie et des zones protégées afin de prévenir la dégradation de l'environnement ; il s'agit d'empêcher l'exploitation incontrôlée des ressources naturelles dans un contexte de faible sensibilisation des acteurs locaux à une meilleure utilisation de celles-ci. De même, l'amélioration de la gestion des déchets, le contrôle de la pollution et l'amélioration de la gestion des terres figurent parmi les principales priorités à traiter par les plans de développement gouvernementaux et locaux. Enfin, la diffusion de réseaux et de services pour soutenir le développement des entreprises et l'innovation pourrait contribuer à l'augmentation générale de la richesse et de l'économie dans la région.



## Chapitre 6

# Organisation territoriale et réformes administratives

La décentralisation est un sujet clé dans les pays des Balkans occidentaux et cela dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne et de l'architecture institutionnelle adoptée à plusieurs niveaux dans de nombreux pays européens pour la gestion des fonds structurels. La stratégie d'élargissement élaborée pour 2010-2012 soulignait que « *les Balkans occidentaux se sont rapprochés de l'UE au cours de l'année écoulée, alors que la région a progressé, bien que de manière inégale, dans les réformes et dans le respect des critères et conditions établis* » (Coletti et Stocchiero 2011, p. 14).

### I. Les nécessaires réformes administratives

Les pays des Balkans qui vivent une transition socio-économique et qui ont hérité d'histoires administratives très complexes sont toujours sous la pression de l'intégration européenne qui représente pour eux un horizon. Pour faire face à cette pression, les États sont obligés de réaliser en permanence des processus d'adaptation, de mener des projets et des démarches impliquant différents acteurs pour tendre vers une gouvernance plus efficace.

Un élément très important du développement de cette gouvernance est la situation de l'administration locale. Son organisation est passée par plusieurs phases de développement selon différents systèmes politiques. Ceci traduit les difficultés de ces pays pour adapter des formes de gouvernance efficaces qui peuvent et doivent aider à réussir leur processus d'intégration. Or, chaque territoire a son mode de gouvernance administrative propre qui joue son rôle dans le développement.

Dans le même temps, les démarches et les recommandations faites par les représentants de l'UE sont toujours très présentes à travers les nombreux programmes de développement qui ont comme but premier de favoriser le processus d'adhésion des Balkans occidentaux à l'UE.

**Le processus d'intégration** implique fortement les acteurs gouvernementaux, dans l'objectif général de construction de systèmes administratifs basée sur les principes de la bonne gouvernance qui sont au nombre de douze :

1. Participation, représentation
2. Réactivité
3. Efficience et efficacité
4. Ouverture et transparence
5. État de droit
6. Conduite éthique
7. Compétence et capacité
8. Innovation et ouverture au changement
9. Durabilité et orientation à long terme
10. Bonne gestion financière
11. Droits de l'homme, diversité culturelle et cohésion sociale
12. Responsabilité

Le recours à ces 12 principes clés comme point de référence peut alors aider les autorités publiques des différents niveaux à mesurer et à améliorer la qualité de leur gouvernance et à améliorer ainsi les services proposés aux citoyens.

Les difficultés relatives à la réalisation des objectifs administratifs sont toutefois nombreuses et apparaissent comme le résultat de différents blocages d'ordre à la fois social, législatif, démographique, institutionnel ou stratégiques et qui émanent des dirigeants des municipalités.

Les conflits entre la gouvernance locale et la gouvernance centrale, nationale, sont en effet un grand problème pour la mise en place du processus de développement dans ces pays des Balkans. L'instabilité administrative de ces pays, notamment, est une caractéristique commune aux pays balkaniques, largement engendrée par l'instabilité politique qui sévit dans ces territoires, mais on trouve aussi beaucoup d'autres motifs de perturbation que nous allons étudier ci-dessous.

Dès lors, comment la gouvernance locale peut-elle contribuer à relever les défis de ce XXI<sup>e</sup> siècle naissant ?

## **II. Un préalable : la redéfinition des zones rurales et urbaines**

### **A. Une nouvelle classification urbaine rurale de la population albanaise**

Les données statistiques pour les zones urbaines et rurales sont d'une importance considérable pour le gouvernement central et les autorités locales, car elles constituent une base pour la planification et de la gestion des services pour les communautés locales. Par exemple, l'allocation de fonds pour les services de santé, les besoins sociaux, le logement, les routes, l'approvisionnement en eau, les égouts, l'entretien des écoles, dépendent de cette différenciation entre zones urbaines et rurales. En Albanie, comme dans la plupart des autres pays, la différence entre population urbaine et rurale est fondée sur la loi pour être utilisée à des fins statistiques<sup>21</sup>.

La nouvelle définition des villes OCDE-CE a été rédigée en 2011 par l'OCDE et la Commission européenne pour assurer la comparabilité statistique entre l'UE, l'AELE et les pays candidats à l'adhésion. En 2014, l'Institut albanais de statistique a publié une étude redéfinissant les zones rurales et urbaines à travers une approche croisant la classification administrative et l'usage des grilles de densité de population de 1 km<sup>2</sup> conforme à la nouvelle typologie de l'UE. Les données étaient issues du recensement de la population et des logements de 2011.

En Albanie, les communes et les municipalités varient considérablement en taille et en population. Les communes de petite taille sont généralement des localités à forte densité de population, tandis que les communes de grande taille sont généralement peu peuplées et présentent des caractéristiques rurales. Par conséquent, la nouvelle approche de l'UE basée sur une grille de population de 1 km<sup>2</sup> est appropriée.

Désormais pour la classification d'une ville, une maille est définie comme à forte densité de population si elle comprend au moins 300 habitants au kilomètre carré et au moins 5 000 personnes dans un groupe de mailles contiguës. En octobre 2011, la population urbaine de l'Albanie représentait 58,2 % de la population totale, telle que définie par cette nouvelle

---

<sup>21</sup> Voir : [https://www.instat.gov.al/media/2919/a\\_new\\_urban-rural\\_classification\\_of\\_albanian\\_population.pdf](https://www.instat.gov.al/media/2919/a_new_urban-rural_classification_of_albanian_population.pdf)



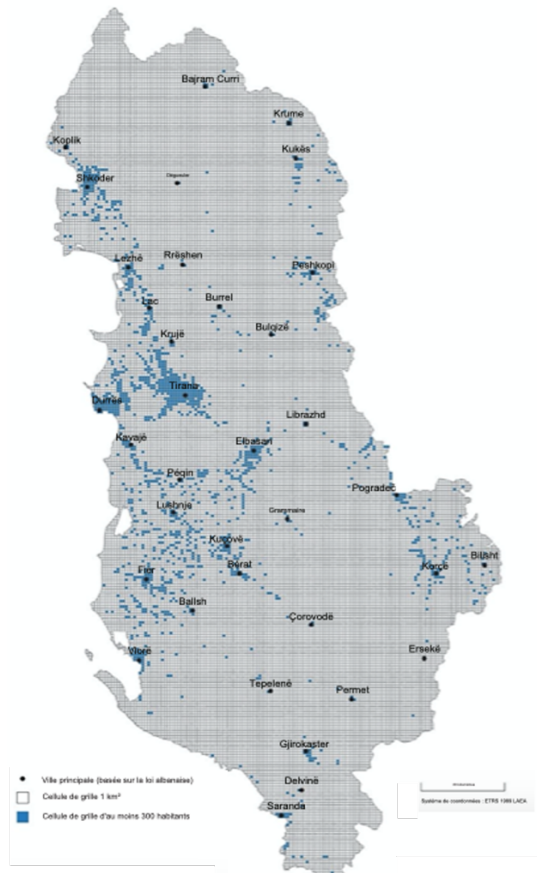
typologie. Sa valeur est supérieure de plus de 10 points à la population urbaine définie selon des critères purement administratifs. Cette classification montre également que Tirana a une population considérablement plus importante par rapport à la population vivant à l'intérieur de ses limites administratives, de 424 899 à 616 140 habitants. Selon le nombre d'habitants, Durrës est une ville « moyenne » (population entre 100 000 et 200 000 hab.) et Elbasan, Shkodra et Vlorë sont considérées comme de petites villes (entre 50 000 et 100 000 hab.). Les régions de Shkodra et de Kukës comportent respectivement 48,9 et 25 % de citadins.

Par ailleurs, les méthodes utilisées pour classer les 373 communes et municipalités d'Albanie selon leur degré d'urbanisation ont suivi les mêmes étapes. En outre, la nouvelle typologie de l'Union européenne classe les municipalités comme « à prédominance rurale », « intermédiaires » ou « à prédominance urbaine ». À partir des données du recensement géoréférencées à l'INSTAT, une définition simplifiée des zones urbaines et rurales a été utilisée, en considérant les municipalités et les communes avec des villes comme étant entièrement urbaines. Le classement comporte les trois catégories suivantes :

- Zones densément peuplées (villes ou grandes aires urbaines) : au moins 50 % de la population vit dans des mailles à très forte densité (densité de population supérieure à 1 500 habitants par kilomètre carré, et en sélectionnant les groupes avec une population supérieure à 50 000 habitants) ; 10 villes sont ainsi identifiées (Tirana, Dajt, Kamëz, Kashar, Paskuqan et Farkë qui forment la ville de Tirana, Durrës, Elbasan, Shkodra, Vlorë) ;
- Zones de densité intermédiaire (villes et banlieues ou petites aires urbaines) : moins de 50 % de la population vit dans des mailles rurales ou dans des mailles de très forte densité ; 57 communes et municipalités sont classées comme « zones de densité intermédiaire » ;
- Zones faiblement peuplées (zones rurales) : plus de 50 % de la population vit dans des mailles rurales, soit 306 communes et municipalités et un peu plus de 1,1 million d'habitants.

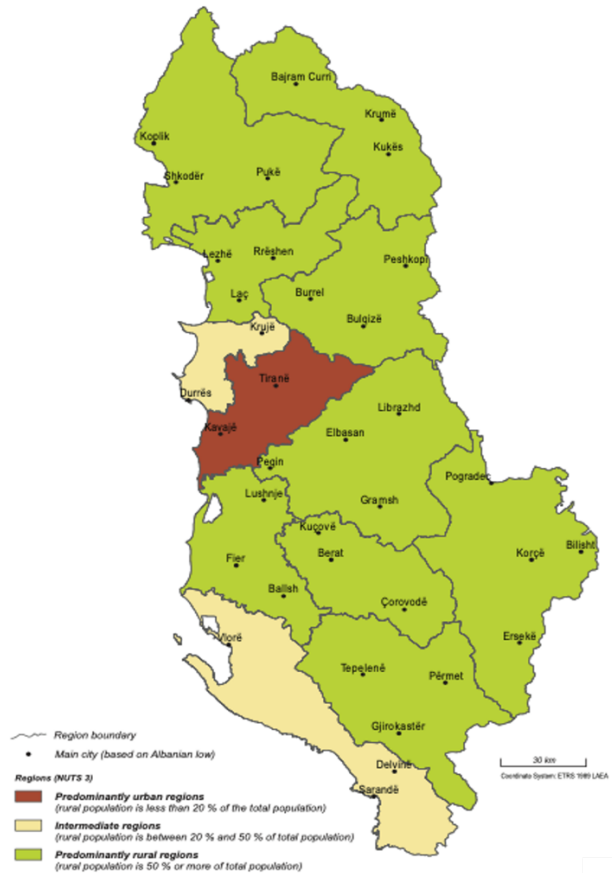
Selon la nouvelle méthode en Albanie, il n'y a que 10 unités locales classées comme urbaines (zones à forte densité de population) ; 57 sont des zones à densité intermédiaire et 306 sont des unités locales rurales. Seule la région de Tirana est « majoritairement urbaine ». Les régions de Durrës et Vlorë sont « intermédiaires ». Les autres régions albanaises sont « majoritairement rurales ».

**Carte 18 : Approche par la grille de densité en Albanie**



Source : INSTAT

**Carte 19 : Typologie des régions albanaises**



Source : INSTAT

## B. Au Kosovo

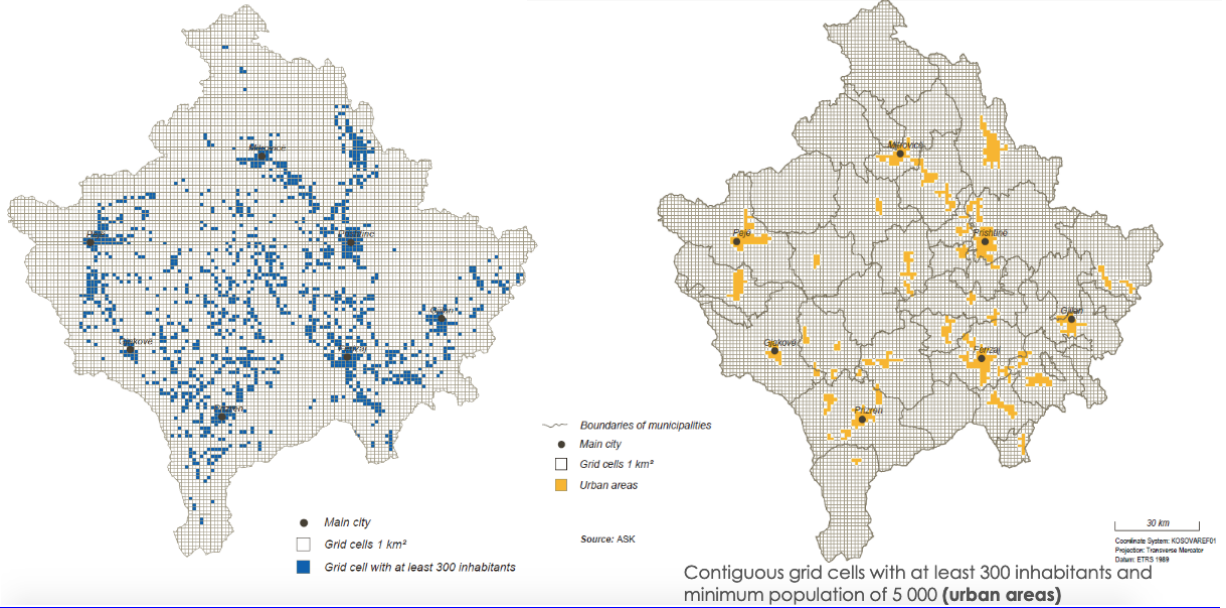
Selon la même démarche qu'en Albanie, le Kosovo a engagé une réflexion sur la classification des zones rurales et urbaines à partir du recensement de 2011<sup>22</sup>. Rappelons que le pays compte 7 régions, 38 municipalités définies sur un plan administratif et 1 469 villages. En reprenant la même classification des zones urbaines (plus de 300 habitants par kilomètre carré et au moins 5 000 personnes dans un groupe de mailles contiguës), la population du Kosovo est citadine à plus de 54,7 % en 2011, contre 38,2 % selon la grille administrative.

<sup>22</sup>[http://www.efgs.info/wpcontent/uploads/conferences/efgs/2016/S81\\_presentationV1\\_IdrizShala\\_EFGS2016.pdf](http://www.efgs.info/wpcontent/uploads/conferences/efgs/2016/S81_presentationV1_IdrizShala_EFGS2016.pdf)

### Carte 20 : Classification rural/urbain au Kosovo

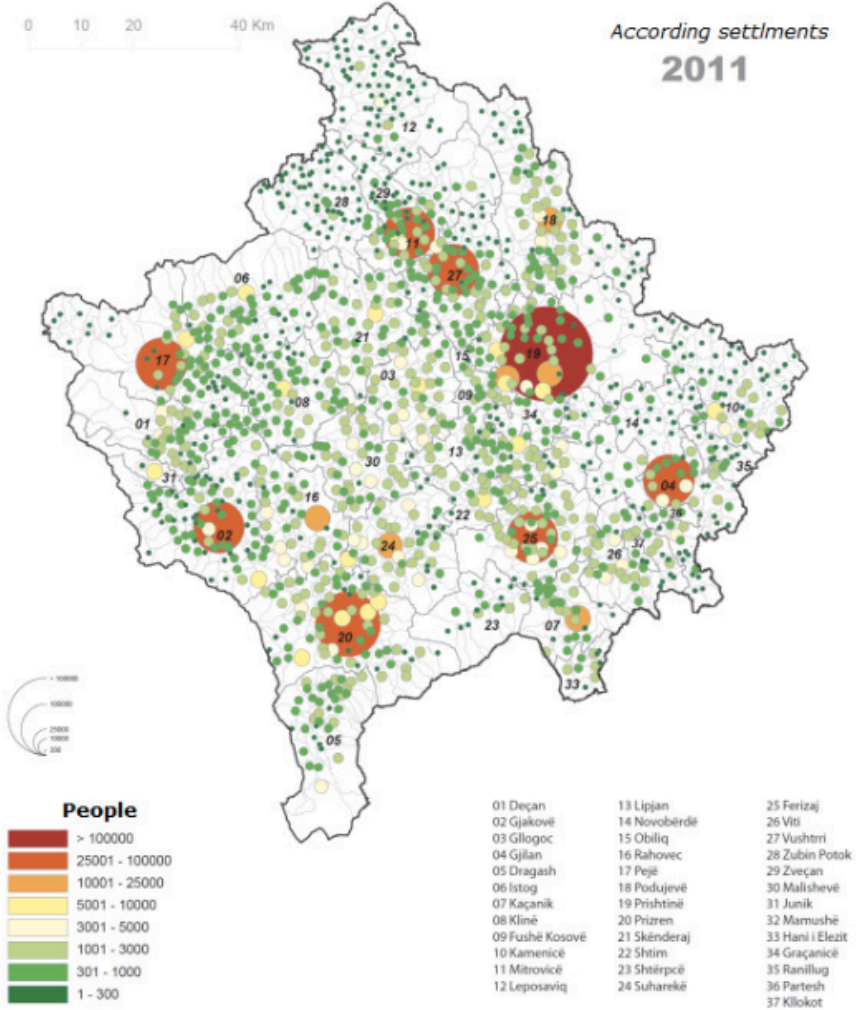
Grid cells with at last 300 inhabitants per 1 km<sup>2</sup>

41 urban clusters in Kosovo – 2011



Source : Kosovo Agency of Statistics

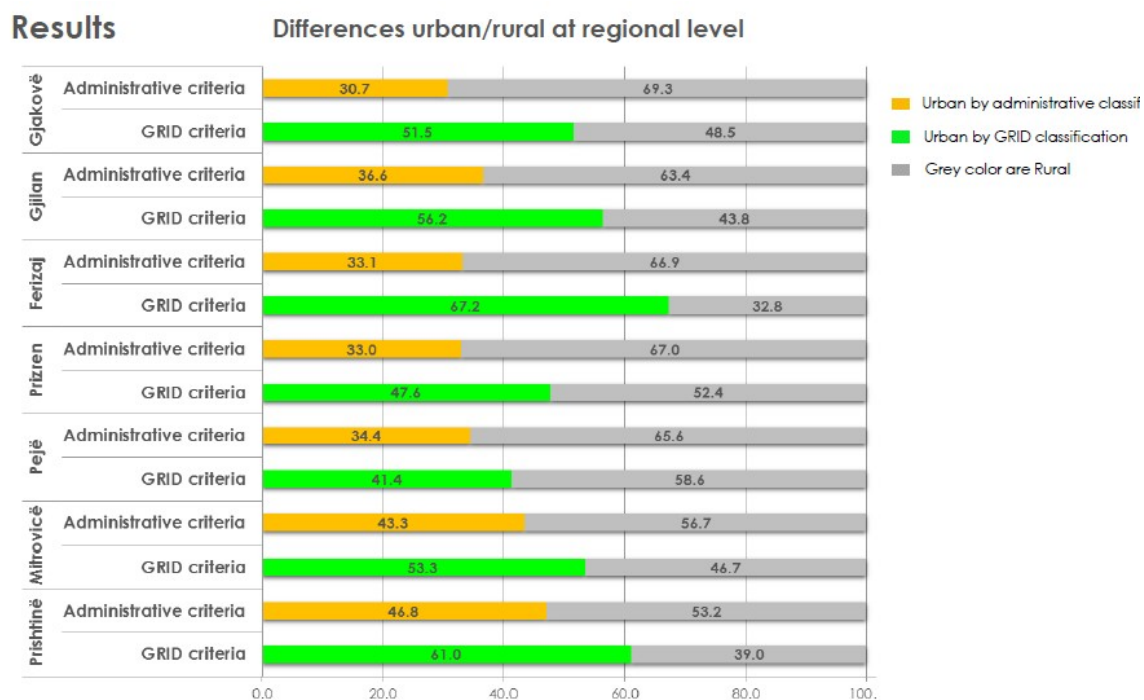
### Carte 21 : Densité des lieux habités au Kosovo (2011)



Source : Kosovo Agency of Statistics

Sur la région de Gjakova, un peu moins de 50 % de la population est considérée comme rurale selon la grille de densité, alors que ce pourcentage atteignait 69 % selon les critères administratifs.

Figure 10 : Typologie urbain/rural par région au Kosovo



Source : Kosovo Agency of Statistics

### C. Au Monténégro

Selon la classification administrative, seuls les centres de Podgorica et Cetinje sont considérés comme urbains et on dénombre actuellement 24 municipalités, 1 307 villages (58 urbains et 1 249 ruraux).

La méthodologie la plus fréquemment utilisée pour définir les zones rurales est la méthodologie de l'OCDE, selon laquelle une municipalité est considérée comme rurale si sa densité de population est inférieure à 150 habitants par kilomètre carré, tandis qu'une commune est considérée comme urbaine si la densité de population est supérieure à 150 habitants par kilomètre carré.

Les zones rurales sont ensuite classées au niveau régional comme suit :

- Région à prédominance rurale, plus de 50 % de la population vit dans des communes rurales .

- Régions intermédiaires lorsqu'entre 15 % et 50 % de la population réside dans des communautés rurales .
- Régions à prédominance urbaine lorsque moins de 15 % de la population vit dans ces communautés peu denses.

Selon cette approche, la région du nord, couvrant 13 communes, appartient à une région rurale (59,7 % de la population est rurale), tandis que le littoral (41,7 %) et le centre (20,4 %) appartiennent aux régions intermédiaires.

Carte 22 : Maillage territorial et densités au Monténégro



Source : Statistical office of Montenegro

### III. Analyse des organisations territoriales en Albanie

#### A. Histoire de la gouvernance locale en Albanie

La division administrative de l'Albanie a subi des changements constants au cours de l'histoire, tant en termes d'étendue géographique que de fonctions structurelles. Des modifications significatives sont intervenues après les changements politiques et économiques du pays dans les années 1990. Au cours de la seule période 1992-2014, la division administrative territoriale du pays a subi trois changements radicaux, tant dans la composition structurelle que fonctionnelle des unités administratives.

L'Albanie est actuellement divisée en 12 Régions nommées *Qarks*, 308 communes et 65 municipalités. Les *Qarks* sont géographiquement subdivisés en 36 districts appelés *Rrethe*, qui ont cessé d'être des unités administratives depuis 2000. Les municipalités et les communes sont composées de 74 villes et 2 972 villages. Les villes sont généralement situées dans les municipalités, tandis que les villages sont principalement situés dans les communes. Un village ne peut pas compter moins de 200 habitants. Une ville est un centre résidentiel, qui sera développé selon un futur plan d'urbanisme approuvé. Les limites des communes, municipalités, villes et villages ne sont ni définies avec précision ni représentées sur des cartes officielles à grande échelle. Cette structure administrative trouvait son origine dans la loi n° 7572 du 10 juin 1992 « *De l'organisation et des fonctions du gouvernement local* ». Cette loi définissait 36 districts, 44 municipalités et 313 communes. Plus tard, la loi n° 7608 du 22 septembre 1992 « *Sur les préfectures* » a institué 12 préfectures en unités dirigées par un préfet nommé en Conseil des ministres. Une préfecture comprenant de 2 à 4 districts.

Jusqu'en 2015, l'organisation administrative territoriale de l'Albanie reposait sur la Loi n° 8653, du 31 juillet 2000 dite « *Pour la Division Administrative-Territoriale des Unités de la Gouvernance Locale dans la République de l'Albanie* », modifiée par la Loi n° 9123 du 29 juillet 2003. Selon cette loi, le territoire du pays était divisé en 309 communes<sup>23</sup>, 65 municipalités<sup>24</sup> et 12 préfectures<sup>25</sup>. La préfecture représentait l'unité administrative supérieure, composée de 2 à 4 districts. Le district était une unité considérée comme transitoire qui englobait une ou deux municipalités, qui généralement correspondaient aux villes<sup>26</sup>, ainsi que huit ou neuf communes, regroupant chacune en moyenne neuf villages<sup>27</sup>. La division administrative, au moins en principe, se basait sur la cohésion géographique, économique et sociale entre les communes et les municipalités.

Plusieurs facteurs, tels que les fortes dynamiques démographiques, sociales et économiques du pays, ont reconfiguré de nombreux territoires ruraux et urbains. La persistance de certaines divisions administratives, héritées du système passé, est apparue peu adaptée et les problèmes dans la gestion des financements et dans la réalisation des investissements au niveau local ont rendu nécessaire depuis longtemps le renouvellement de l'organisation administrative. Un

---

<sup>23</sup>Unité de gouvernance locale du premier niveau depuis la première organisation administrative en 1913.

<sup>24</sup>Unité de la gouvernance locale du premier niveau, créé en 1921.

<sup>25</sup>Unité de la gouvernance locale du deuxième niveau, créée en 1953 et divisée en districts et localités.

<sup>26</sup>Chaque ville ne représente pas forcément une municipalité.

<sup>27</sup>Le village ne représente pas une unité administrative-territoriale.



nouveau schéma, qui prétend améliorer les services pour les individus, accroître l'efficacité et assurer une meilleure gouvernance locale en privilégiant les citoyens et la communauté des habitants<sup>28</sup>, a donc été promulgué. Selon la Loi n° 115/2014, du 31 juillet 2014 dite « *Pour la Division Administrative-Territoriale des Unités de la Gouvernance Locale dans la République de l'Albanie* »<sup>29</sup>. Le territoire du pays est alors divisé en 61 municipalités, alors que l'ancienne unité appelée « commune » se nomme « unité administrative ». (Carte 23).

La nouvelle loi n'a apporté aucun changement concernant les préfectures, deuxième niveau d'autonomie locale ; leur nombre est resté de douze. Le district en tant que subdivision de la préfecture a été dissous, mais il a été utilisé comme l'un des principaux critères pour déterminer la nouvelle division administrative au-dessous du niveau de la préfecture.

Traditionnellement, l'Albanie était un pays très centralisé, le Parti communiste albanais ayant mis en place après la guerre un système de gouvernance très vertical où la décision était concentrée dans les organismes étatiques de Tirana. Ce n'est qu'à partir de 1991 qu'une première vague de décentralisation a été lancée par le nouveau gouvernement suite à la fin du régime communiste. L'adoption de la Charte européenne de l'autonomie locale en 1998 a soutenu les efforts pris dans ce sens. Depuis lors, le processus de décentralisation en Albanie, malgré des retards, a été consensuel et régulier. Le partenariat européen avec l'Albanie ne contient toutefois aucune référence spécifique au processus de décentralisation. Le document indicatif de planification pluriannuelle 2009-2016 du PAI inclut en revanche le « renforcement des capacités des gouvernements locaux » parmi ses objectifs dans le domaine de l'administration publique (Coletti et Stocchiero, 2011, p. 7).

La gouvernance locale en Albanie a longtemps été réduite à sa plus simple expression et ne visait qu'à résoudre les problèmes locaux de premier niveau et à gérer les décisions prises à Tirana. Elle n'a donc véritablement commencé qu'à la fin du siècle dernier, notamment après les premières élections du 31 mars 1991, qui ont conduit à la mise en place de comités exécutifs pluralistes temporaires, constitués par la loi. La création d'un cadre juridique fiable en 1992 a alors permis, pour la première fois, de mettre en place une autonomie politique des collectivités locales. Le principal changement structurel a été, à cette époque, l'esquisse de la mise en place de deux niveaux de gouvernement local. La municipalité a ainsi vu s'accroître ses compétences

---

<sup>28</sup>[www.reformaterritoriale.al](http://www.reformaterritoriale.al)

<sup>29</sup> <http://www.vendime.al/wp-content/uploads/2015/07/ligj-nr.-115-dt.-31.7.2014-PER-NDARJEN-ADMINISTRATIVO-TERRITORIALE-TE-NJESIVE-TE-QEVERISJES-VENDORE-NE-RSH.pdf>





Les municipalités (pour les villes) et les communes (pour les villages) sont désormais les unités de base du gouvernement local, la région étant la plus grande unité administrative sur le plan local. La région se compose de plusieurs unités de base du gouvernement local avec des liens économiques et sociaux traditionnels et c'est l'unité de référence pour élaborer les politiques régionales en cohérence avec la politique de l'État.

Shkodra est une municipalité avec 11 unités administratives (93 villages) qui dépendent de la commune. Elle couvre une superficie de 872,71 km<sup>2</sup>.

À Kukës, la nouvelle municipalité a une superficie de 933,86 km<sup>2</sup> avec une densité de 63,59 habitants/ km<sup>2</sup>. Elle se compose de 15 unités administratives et 87 villages.

Les organes représentatifs des unités locales sont leurs conseils. Les municipalités et les communes délèguent également certains de leurs membres au Conseil de la Région ; les maires étant membres de droit du Conseil de la Région. Ce Conseil peut émettre des ordonnances et prendre des décisions contraignantes (enquêtes auprès de l'Association des maires, 2016).

Cette gouvernance locale a continué jusqu'en 2013 puis, après les élections générales de 2013, une nouvelle réforme territoriale, soutenue et financée par les organisations de l'Union européenne a été mise en place en Albanie pour tenter de corriger les difficultés suivantes :

- Une autonomie de la gouvernance locale trop limitée dans la perspective d'une meilleure utilisation des ressources et d'une plus grande efficacité de la prise de décisions.
- Un besoin de décentralisation fiscale.
- La trop grande verticalité constatée entre les gouvernances centrales et locales.
- La nécessité d'une simplification des procédures administratives.
- Le besoin de réduire la corruption.
- Le besoin de minimiser la fragmentation entre les zones urbaines et rurales, d'améliorer les relations entre le rural et l'urbain.
- La nécessité d'unifier les services administratifs.

La réforme de l'administration territoriale était donc devenue nécessaire en liaison avec une multitude de facteurs limitants et visait à résoudre des problèmes majeurs créés par la fragmentation excessive du territoire du pays, pour approfondir le processus de décentralisation

en Albanie, y compris par la décentralisation fiscale, ainsi que pour prendre la responsabilité de la planification et de l'administration territoriale.

Réformer complètement le modèle de gouvernement local albanais était donc un objectif majeur, en particulier pour redimensionner la taille des unités locales, et cela signifiait de mieux considérer les spécificités de ces petits territoires ruraux, notamment des zones montagneuses, avec une population encore importante, mais des flux d'émigration vers les villes, des réseaux routiers insuffisants et de grandes inégalités dans le développement économique et social entre plaines et montagnes.

Les 61 nouvelles municipalités créées seront principalement urbaines et associeront les périphéries rurales ou entièrement rurales (par la fusion de plusieurs communes rurales). La structure du gouvernement local continuera à être organisée à deux niveaux avec des municipalités qui se concentrent principalement sur les services et des Régions qui sont orientées vers le développement du territoire, tout en pouvant bénéficier des fonds structurels et de cohésion provenant de l'UE, ainsi que pour mieux profiter des opportunités offertes par les programmes IPA et d'autres initiatives destinées aux Balkans occidentaux.

Cette réforme administrative montre toutefois encore de nombreux points d'interrogation : a-t-elle assuré l'autonomie financière et la décentralisation fiscale ? Les attentes des citoyens ont-elles été satisfaites à travers une meilleure efficacité des services publics des ressources humaines ?

Ces questions sont toujours discutées et nos entretiens ont montré des visions encore très divergentes. Les impressions des citoyens, des acteurs économiques privés sont encore très vagues. Les fonctionnaires d'État tentent de justifier le processus et de prévoir l'impact, tandis que les experts étrangers qui ont pris part au processus envisagent une évaluation plus qualitative et soulignent que de nombreux ajustements sont encore nécessaires.

Les facteurs essentiels qui engendrent une certaine indifférence des groupes sociaux dans la prise de décisions renvoient encore une fois à la verticalité de la gouvernance que l'on constate entre gouvernement local et central et qui tend à exclure les citoyens de la prise de décisions. On note aussi la faible pratique démocratique dans ces pays et leur expérience limitée en matière d'organisation de la gouvernance locale, ainsi que les changements fréquents de majorité politique.

## **B. Le cas concret de Shkodra**

La Haute Autorité de Contrôle des comptes du gouvernement albanais a réalisé plusieurs audits et rédigé des conclusions sur certains indicateurs essentiels de gouvernance afin d'analyser l'impact de la réforme administrative territoriale et de vérifier si les objectifs prévus initialement ont été réalisés.

Dans ses conclusions, la Haute Autorité note surtout que la réforme n'a pas assez intégré les principes de la Charte européenne sur la gouvernance locale. Le compte rendu de l'audit précise notamment que *« La réforme administrative et territoriale n'a pas atteint ses objectifs : la nouvelle législation n'est pas entièrement mise en œuvre, le processus d'absorption de nouvelles fonctions, les employés, les actifs et l'amélioration de la qualité des services n'ont pas été un succès (...) Bien que la réforme administrative et territoriale soit nécessaire, elle n'a pas pleinement reflété les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ».*

## **C. L'exemple de Kukës**

Dans la région de Kukës, la mise en place de la réforme a été très similaire à ce que l'on a observé à Shkodra. Le même principe de la Charte européenne n'a pas été respecté concernant l'autonomie fiscale et la décentralisation de la prise de décision. Un changement a cependant été noté quant aux compétences de la mairie sur un territoire beaucoup plus grand géographiquement que celui de Shkodra et surtout beaucoup plus montagnard, enclavé et frontalier. Les communes qui représentaient l'autorité administrative dans la zone rurale sont maintenant devenues des unités administratives disposant de compétences très limitées. Actuellement, la municipalité urbaine peut gérer l'ensemble des procédures qui ont lieu sur tout le territoire rural. Les entretiens réalisés dans ce territoire ainsi que les données récoltées confirment que les fragilités de ces territoires ruraux demeurent, et ont même souvent empiré. L'entrevue obtenue avec Voltana Ademi, la maire de Shkodra, au sujet des effets de la réforme, confirme ces résultats. Pour elle en effet, il est devenu plus difficile pour les habitants d'obtenir ce qu'ils souhaitent des services administratifs et la communication avec la gouvernance locale est devenue, elle aussi, plus difficile. Cela signifie que les habitants des territoires fragiles ont beaucoup plus de difficultés en ce qui concerne la participation au processus de décision et l'inclusion.

Concernant les acteurs privés, on ne note pas de changements majeurs qui affectent l'amélioration de leur activité. En effet, ces derniers continuent d'avoir les mêmes probléma-

tiques en termes d'infrastructures et services locaux. Ils se considèrent comme confrontés aux mêmes menaces socio-économiques qui rendent leur développement difficile. Les trajectoires de développement et les perspectives propres aux acteurs privés n'ont donc pas réellement changé.

Plusieurs points illustrent ainsi le fait que la réforme n'a pas réellement réussi et les arguments les plus souvent exprimés au sujet de l'échec de la réforme sont les suivants :

- La réforme a été réalisée comme une division territoriale et n'a pas encore consolidé la gestion administrative.
- L'aspect fiscal n'est pas encore réglé. L'autonomie locale reste davantage théorique que pratique.
- L'autonomie de la gouvernance locale concernant les décisions relatives à l'utilisation de ressources n'est toujours pas effective et la gestion des ressources continue d'être très centralisée .
- Les revenus des municipalités restent surtout financés par le budget de la gouvernance centrale.
- La Région (préfecture) n'a qu'un rôle très faible dans le développement territorial.

#### **IV. L'évolution de la gouvernance territoriale au Kosovo**

La question de la décentralisation est également particulièrement pertinente dans la stratégie que conduit l'UE à l'égard du Kosovo, conformément aux dispositions de la proposition de Marti Ahtisaari. Cela est évident à la fois dans le document de stratégie générale pour l'élargissement et dans le document de partenariat européen. En outre, dans une récente conclusion sur l'élargissement, la stabilisation des pays des Balkans et le processus d'association, le Conseil de l'Union européenne note que « *le processus de décentralisation au Kosovo a considérablement avancé* », mais souligne que « *des défis majeurs demeurent* ». Selon le document de partenariat européen, la stratégie de la Commission européenne à l'égard du pays comprend, à court terme, plusieurs priorités :

- Faire progresser la réforme de l'autonomie gouvernementale et accroître sa capacité administrative pour faciliter la décentralisation, en tenant compte des points de vue et des intérêts de toutes les communautés du pays ;

- Adopter le cadre législatif et allouer des ressources budgétaires appropriées aux besoins des territoires ;
- Faire progresser le processus de décentralisation et adopter, entre autres, des lois sur les collectivités locales.

Le renforcement des gouvernements locaux apparaît donc comme une priorité claire du partenariat européen (Coletti et Stocchiero, 2011).

La République du Kosovo couvre une superficie de 10 908 km<sup>2</sup> et est divisée en 38 unités administratives ou municipalités. Les municipalités ont été créées à l'origine par le règlement 2000/43 de la MINUK quand, en 2000, le Kosovo était sous l'administration de cette force internationale. Aujourd'hui, l'organisation territoriale est régie par une loi nationale. De 2008 à 2012, sept nouvelles municipalités ont été créées et celle de Mitrovica Nord est aujourd'hui en cours de création. Cette dernière région est à majorité ethnique serbe et fonctionne de manière largement autonome par rapport au reste du Kosovo à majorité albanaise. Les deux municipalités de Mitrovica, contrairement aux autres, ont un conseil fonctionnel mixte, composé de 11 membres, soit un membre international, qui est également le chef du conseil, et cinq de chaque municipalité (ministère du Pouvoir local, 2013).

La consolidation de l'opinion publique pour une plus grande participation au processus décisionnel a favorisé la mise en place d'autorités locales et entraîne une décentralisation de la gouvernance (ministère du Pouvoir local, 2013). L'autonomie du pouvoir local s'exprime à travers différents niveaux de compétences municipales<sup>30</sup>, mais avec un système fiscal qui reste centralisé.

La structure organisationnelle mixte de l'administration fait que les représentants des partis politiques font également partie de l'administration civile. Ce système vise la représentation politique des communautés autonomes, mais les mécanismes manquent pour garantir un succès complet.

Dans le détail, on ajoutera que les richesses du sous-sol kosovar appartiennent à l'État et la municipalité n'a aucune influence sur leur gestion et ne maîtrise donc absolument pas ces ressources. La municipalité perçoit toutefois une taxe annuelle auprès des entreprises qui opèrent dans son territoire et une partie de sa population trouve généralement du travail dans

---

<sup>30</sup> Les municipalités peuvent disposer de compétences propres, de compétences « déléguées par l'État » (mais qui peuvent être retirées lorsqu'il est constaté qu'elles n'ont pas la capacité de les exercer en leur qualité) ou de compétences « élargies » (cas de certaines entités à majorité serbe qui ne peuvent déléguées leurs compétences à aucune autre entité).

ces entreprises, ce qui est un avantage économique non négligeable. Le problème est que la taxe n'est pas toujours correctement répartie par le pouvoir central au profit des différentes municipalités (ministère du Pouvoir local, 2013).

Les enquêtes menées dans la municipalité de Gjakova, permettent de conclure au fait que l'organisation locale est mal consolidée en termes économique et fiscal. L'utilisation de ressources y apparaît très centralisée et le budget municipal est limité. Concrètement, la dépendance vis-à-vis du gouvernement central apparaît très forte et les différentes structures de cette municipalité n'ont pas réussi à concrétiser leurs démarches visant à transformer la vie économique de la communauté et des entreprises au profit d'un processus de développement local efficace. Les rivalités politiques et le climat de conflit qui anime la région ont joué un grand rôle et ont généré beaucoup de retards dans la réalisation des projets et l'efficacité de la gouvernance. L'émigration est aussi un autre blocage important, l'éducation et la formation ne suffisent pas pour retenir les jeunes et faire face aux défis de l'intégration, en cohérence avec les recommandations de l'Union européenne.

## **V. L'évolution de la gouvernance territoriale au Monténégro**

Selon la législation monténégrine actuelle, il n'y a pas de division administrative en Régions au Monténégro et, ainsi, il n'y a pas de décentralisation possible au niveau régional. En effet, la constitution n'identifie aucune entité à ce niveau, bien qu'il y ait eu des Régions administratives dans le passé. Le pays a toutefois adopté une loi sur le développement régional en 2011, qui a introduit trois régions statistiques : les régions côtières, centrales et septentrionales. Cependant, ces régions n'ont été créées qu'à des fins statistiques, sans aucune compétence législative ou d'exécution.

La loi sur l'organisation territoriale du Monténégro structure son organisation territoriale et prévoit une division du pays en 21 municipalités. En 2015, deux nouvelles municipalités ont été créées (Tuzi et Golubovci) dans la capitale. En dehors de ces créations récentes, le Monténégro dispose d'une organisation territoriale stable depuis des décennies, puisqu'il comptait déjà 20 municipalités au début des années 1960. Il résulte de cette permanence un fonctionnement stable des communautés locales, une meilleure planification spatiale et urbaine, une croissance constante des capacités administratives et une meilleure prévisibilité des perfor-

mances de l'administration locale. Cependant, en raison de l'absence d'une réglementation juridique claire des critères de création de nouvelles municipalités, il existe un risque de fragmentation du territoire, compromettant ainsi un équilibre délicat (Réforme de la stratégie du Monténégro 2014-2020)<sup>31</sup>.

L'Union des Municipalités du Monténégro est une association nationale des autorités locales du pays qui vise à développer la démocratie locale et à favoriser la réalisation des intérêts communs des unités gouvernementales locales. Elle vise aussi à améliorer l'organisation, le travail et le fonctionnement des gouvernements locaux, à créer les conditions de développement des diverses formes de coopération dans tous les domaines d'activités, et à coopérer avec les organisations internationales et les syndicats de collectivités locales.

Les ressources des autorités locales au Monténégro comprennent l'impôt foncier, une surtaxe de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les charges administratives locales, les charges communales locales, des redevances pour l'équipement des terrains constructibles, les redevances pour l'utilisation des routes municipales, les redevances pour la protection de l'environnement, les ressources provenant de la vente et de la location de la propriété, les revenus du capital (intérêts, participations et parts...), les éventuelles amendes infligées dans le cadre d'une procédure pénale, les revenus des redevances de concession pour l'exercice d'activités communales, les revenus perçus par les organismes, services et organismes communaux dans le cadre de leurs activités propres, les revenus des subventions et les autres revenus fixés par la loi.

Selon les entretiens réalisés à Ulcinj, les changements administratifs se limitent à réduire le pouvoir de la gouvernance centrale concernant le développement du territoire, la planification et l'utilisation des ressources. La problématique de concessions minière se pose toujours et la corruption et le clientélisme apparaissent comme des obstacles majeurs à la bonne marche de la gouvernance locale. Pour les citoyens rencontrés, les effets de la décentralisation ne se font pas encore sentir durablement. À court terme, la transparence de l'action publique a toutefois progressé en influençant d'une façon ou d'une autre la prise de décision locale. En effet, les citoyens sont de plus en plus informés en temps réel et ceux-ci notent que la qualité de vie a augmenté et que les services administratifs sont plus efficaces pour répondre à leurs besoins. Dans ce sens, les services administratifs se sont améliorés parce que leurs standards ont été

---

<sup>31</sup> AER 19 February 2018, Regionalisation in Montenegro: not regions, but municipalities #RoR2017 Disponible sur : <https://aer.eu/regionalisation-montenegro-no-regions-municipali-ties-ror2017/>

l'objet des réformes administratives recommandées par l'Union européenne. On intègre donc de plus en plus les citoyens afin de mieux connaître leurs droits et leurs responsabilités dans un contexte de coopération avec la commune et les autres institutions.

Dans la région d'Ulcinj, la décentralisation, vue par les citoyens, apparaît comme un processus dont les effets ne se font pas encore sentir durablement. À court terme, la transparence a toutefois progressé en influençant d'une façon ou d'une autre la démocratie participative. En effet, les citoyens sont de plus en plus informés en temps réel et ceux-ci notent que la qualité de vie a augmenté et que les services administratifs sont plus efficaces pour répondre à leurs besoins. Dans ce sens, les services administratifs se sont améliorés parce que leurs standards ont été l'objet des réformes administratives recommandées par l'Union européenne dans le cadre de l'intégration. Les citoyens connaissent mieux leurs droits et leurs responsabilités, dans un contexte de coopération avec la commune et les autres institutions. Les différents programmes ont alors pour but de faire mieux participer les citoyens aux projets des institutions locales. Cependant, la population rurale ne bénéficie pas vraiment des effets de la réforme et ne participe pas efficacement au processus de développement. De son côté, la population urbaine est marquée par un manque de confiance et le doute persiste concernant son attitude vis-à-vis de la réforme territoriale. Le déficit d'infrastructures et les changements administratifs sont également des éléments qui expliquent ce malaise. Il faut noter également que les zones urbaines continuent d'être touchées par l'émigration, ce qui modifie les perceptions et comportements de la société.

## **VI. Réforme territoriale, communication et climat des affaires**

Nos enquêtes ont cherché à comprendre la façon dont les citoyens sont informés et comment ils prennent part aux décisions. Les usages numériques se sont diffusés et représentent de 37 à 45 % des modalités actuelles de transmission des informations à Ulcinj, Shkodra et Gjakova, mais seulement 10 % à Kukës où les formes « classiques » (presse, courrier papier) sont encore présentes (35 %), mais surtout où les échanges interpersonnels sont majoritaires (55 %) comme d'ailleurs à Ulcinj (48 %). À Gjakova, la presse et les lettres pèsent à hauteur de 40 % dans la communication. Celle-ci se concentre sur les informations administratives (75 % à Shkodra, 70 % à Gjakova, encore 65 % à Kukës), mais peu sur les thématiques économiques (12 à 21 % à Ulcinj).



30 à 45 % des habitants de Gjakova et Shkodra confirment qu'ils sont informés par les sites web de la municipalité et dans une moindre mesure par mail ; ces deux médias représentant environ les quatre cinquièmes des formes de communication des municipalités. À Kukës (75 %) et à Ulcinj (56 %), les médias locaux ont un rôle majeur même si une part non négligeable des enquêtés se déclarent indifférents aux décisions de la municipalité, parce que « *la participation n'appartient pas aux citoyens* » ou du fait de la présence de groupes vulnérables qui n'ont pas la possibilité d'être informés. Les collectivités communiquent notamment sur les projets de développement locaux (55 % à Kukës, 50 % à Ulcinj, 48 % à Gjakova, 45 % à Shkodra) ou sur les services publics davantage présents à Shkodra et Gjakova.

**Tableau 11 : Les enjeux de communication selon les territoires**

	Kukës	Shkodra	Gjakova	Ulcinj
<b>Formes de communication</b>				
Numérique	(58) 10	(618) 45	(473) 40	(25) 37
Presse/Lettres	(204) 35	(343) 25	(475) 40	(10) 15
Rencontres personnelles/face à face	(320) 55	(412) 30	(237) 20	(33) 48
<b>Type de demandes traitées</b>				
Administratives	(381) 65	(1031) 75	(830) 70	(39) 58
Économiques	(88) 15	(165) 12	(213) 18	(14) 21
Services locaux	(117) 20	(179) 13	(142) 12	(14) 21
<b>Comment les citoyens sont-ils informés de l'activité de la municipalité ?</b>				
Site Internet	(58) 10	(590) 45	(354) 30	(16) 23
e-mails	(87) 15	(472) 36	(531) 45	(14) 21
Médias locaux	(435) 75	(249) 19	(295) 25	(38) 56
<b>Pour quels types d'informations sont-ils principalement informés ?</b>				
Services publics	(117) 20	(457) 35	(460) 39	(21) 31
Nouveaux projets	(322) 55	(588) 45	(566) 48	(34) 50
Économie locale	(147) 25	(260) 20	(153) 13	(13) 19
<b>Quelle est l'efficacité de l'activité municipale en matière d'information et de transparence ?</b>				
Peu efficace/besoin d'amélioration	(320) 55	(845) 65	(518) 45	(18) 27
Efficace	0	0	(115) 10	(24) 36
Neutre/incertain	(58) 10	(260) 20	(172) 15	(25) 37
Pas du tout efficace/besoin d'amélioration urgent	(204) 35	(195) 15	(345) 30	-
<b>Que pensent-ils de l'aménagement urbain des infrastructures locales ?</b>				
Peu efficace/besoin d'amélioration	(275) 47	(689) 53	(590) 35	(30) 45
Efficace	(88) 15	(91) 7	(118) 10	(9) 13
Neutre/incertain	(29) 5	(130) 10	(295) 25	(19) 28
Pas du tout efficace/besoin d'amélioration urgent	(193) 33	(390) 30	(354) 30	(9) 14

**Tableau 12 : Climat des affaires et enjeux de gouvernance selon les territoires**

	<b>Kukës</b>	<b>Shkodra</b>	<b>Gjakova</b>	<b>Ulcinj</b>
<b>Pensez-vous que les entreprises locales opèrent dans un bon climat ?</b>				
Besoin d'être amélioré	(440) 75	(878) 65	(593) 50	(24) 35
Neutre	(18) 3	(68) 5	(178) 15	(35) 51
Non, climat négatif	(130) 22	(405) 30	(415) 35	(9) 14
<b>Pensez-vous que les entreprises locales ont une approche particulière du développement local et de l'inclusion des citoyens dans la prise de décision ?</b>				
Oui	(204) 35	(594) 45	(153) 13	(12) 18
Non	(175) 30	(462) 35	(531) 45	(43) 63
Pas encore	(146) 25	(264) 20	(496) 42	(13) 19
<b>Pensez-vous que prendre une initiative de démarrage est soutenu par le gouvernement local ?</b>				
Oui	(30) 5	(132) 10	(413) 35	(32) 47
Non	(321) 55	(595) 45	(236) 20	(18) 26
Pas encore	(234) 40	(594) 45	(531) 45	27 (18)
<b>Considérez-vous un comportement « amical » et démocratique entre le gouvernement local et les citoyens ?</b>				
Oui	(88) 15	(462) 35	(649) 55	(35) 52
Non	(264) 45	(660) 50	(413) 35	(20) 29
Pas encore	(234) 40	(298) 15	(118) 10	(13) 19
<b>Qu'est-ce que vous envisageriez d'améliorer en termes de dynamique économique ?</b>				
Impôts	(205) 35	(726) 55	(236) 20	(30) 45
Climat des affaires (concurrence, etc.)	(321) 55	(330) 25	(177) 15	(24) 35
Pas d'avis	(59) 10	(264) 20	(767) 65	(14) 20
<b>Pensez-vous que le climat politique domine le travail du gouvernement local</b>				
Pas d'effets	(117) 20	(303) 23	(531) 45	(21) 31
Beaucoup d'effets	(380) 65	(924) 70	(413) 35	(16) 24
Pas d'avis	(88) 15	(92) 7	(236) 20	(30) 45
<b>Pensez-vous que les conflits politiques sont un obstacle au développement local ?</b>				
Petits obstacles	(58) 10	(198) 15	(531) 45	(26) 39
Obstacles importants	(391) 67	(976) 74	(424) 36	(36) 53
Pas d'avis	(134) 23	(145) 11	(224) 19	(5) 8
<b>Pensez-vous que la réforme territoriale a facilité la relation entre le gouvernement local et vous</b>				
Amélioration	(147) 25	(462) 35	(295) 25	(24) 36
Rien n'a changé	(380) 65	(660) 50	(590) 50	(20) 29
Aggravation	(88) 15	(198) 15	(295) 25	(24) 35
<b>Pensez-vous que la réforme territoriale/administrative a accru la participation des citoyens à la prise de décision</b>				
Amélioration	(175) 30	(462) 35	(590) 50	(35) 51
Rien n'a changé	(292) 50	(330) 25	(236) 20	(16) 23
Aggravation	(117) 20	(528) 40	(354) 30	(17) 26

L'efficacité de cette communication, y compris sur le plan de la transparence, est jugée modeste : elle est considérée comme peu ou très peu efficace pour 90 % des répondants à Kukës et pour 80 % Shkodra ; ces jugements négatifs atteignent encore 75 % à Gjakova, mais seulement 27 % à Ulcinj où les avis sont globalement partagés. On retrouve ces considérations négatives en matière d'équipements et d'infrastructures de communication : ces derniers sont peu opérants en Albanie (53 % à Shkodra ; 47 % à Kukës) ; la situation est jugée un peu moins négativement à Gjakova et Ulcinj même si, comme ailleurs, le besoin d'amélioration est réclamé par environ un tiers à 45 % des interviewés.

Plus généralement, le climat des affaires est jugé négativement pour 22 % (Kukës) à 30-35 % des enquêtés (Shkodra, Gjakova). Ulcinj tire clairement son épingle du jeu avec seulement 14 % d'avis négatifs. L'amélioration est réclamée à plus de 75 % à Kukës, 65 % à Shkodra et même 50 % à Gjakova et 35 % à Ulcinj. En réalité, il manque une approche positive du développement local ambitionnant la mobilisation des citoyens et les dynamiques collectives. La situation est jugée meilleure à Shkodra (45 %), mais les taux sont bas à Kukës (35 %) et surtout à Gjakova et Ulcinj où respectivement 87 % et 82 % des répondants considèrent que cette dynamique n'existe pas ou pas encore. En réalité, il manque à la fois un soutien des collectivités, trop enfermées dans des choix liés à la politique locale, notamment en Albanie (55 % de réponses négatives à Kukës et 45 % à Shkodra).

La configuration est beaucoup plus favorable sur ce plan à Ulcinj (47 % de satisfaits) et des signes positifs commencent à se dessiner à Shkodra, Ulcinj et Gjakova. L'approche semble plus démocratique dans cette dernière municipalité (55 % d'opinions positives). Les pistes d'amélioration relèvent souvent de ce climat économique et politique à Kukës (55 % des interviewés), en intégrant la question des taux d'imposition à Shkodra ou Ulcinj. À Gjakova, l'indécision domine.

Les intérêts et conflits politiques pèsent fortement en Albanie (65 à 70 % des répondants) voire au Monténégro, beaucoup moins à Gjakova où seuls des « petits obstacles » sont notés. Cette situation n'a guère été améliorée par les récentes réformes territoriales pour la majorité des personnes interrogées à l'exception à Ulcinj où les avis sont davantage partagés ; rien ne semble avoir changé, et on relève même une dégradation pour un quart des interviewés à Gjakova et même 35 % à Ulcinj. Pour autant, une forme de participation de la population aux décisions la concernant semble apparaître au Kosovo et au Monténégro, à la différence des cités

albanaises. Les habitants des zones rurales ayant suivi un enseignement secondaire et supérieur, les étudiants et les participants à hauts revenus sont ceux qui pensent le plus que la performance de la commune est meilleure par rapport à la période précédant la réforme administrative.

L'important est de comprendre si on a affaire à de simples réformes administratives, avec une réorganisation du maillage administratif de ces territoires, ou bien si la réforme est plus profonde et engage les territoires, leur gouvernance et leur capacité à prendre en main leur développement.

## **Conclusion**

Malgré les récentes lois et réglementations et une volonté de mieux caractériser les communes rurales et urbaines par la statistique publique, les trois pays étudiés se trouvent en fait face à une forme de confusion concernant la mise en place des réformes de la gouvernance locale et le processus de décentralisation (voir tableau de synthèse ci-dessous). Dans chaque territoire, il est en effet très compliqué d'interpréter les résultats et les impacts des réformes parce que les implications des acteurs publics et privés sont variables et souvent modestes. Dès lors, le processus de réforme territoriale n'est pas définitivement consolidé et les compétences de chaque strate administrative ne sont pas encore très bien organisées. Ce phénomène apparaît encore plus prononcé dans le territoire albanais, peut-être par héritage d'une centralisation ancienne très forte. La décentralisation fiscale n'est pas non plus parfaitement opérationnelle et les collectivités locales manquent souvent de moyens. De même, dans les trois pays, les ressources naturelles sont considérées comme propriété de l'État et non de la communauté locale.

La réforme territoriale de la gouvernance locale et de la décentralisation sont parmi les réformes les plus importantes qu'ait connues la région des Balkans. Ces réformes visaient à une meilleure efficacité des échelons locaux de l'organisation territoriale avec l'idée de rendre plus efficace le processus de développement, le tout sous l'influence de l'Union européenne. Les difficultés de la mise en place de ces réformes ont été largement soulignées, surtout en Albanie certainement à cause de l'histoire très centralisée de ce pays et aussi parce que la décentralisation mise en place n'y apparaît pas encore conforme aux principes européens. Dans les trois pays étudiés, l'enjeu des finances locales reste également d'actualité. Le processus de réforme est concentré sur l'autonomie de la gouvernance et sur les compétences à donner aux échelons

locaux, le renforcement des capacités et le redimensionnement des fonctions de municipalités au moyen d'une gestion adaptative plus adaptée au contexte géographique.

**Tableau 13 : Analyse SWOT des effets de la réforme territoriale pour chaque territoire**

	<b>Kukës</b>	<b>Shkodra</b>	<b>Gjakova</b>
<b>Les points forts</b>	<p>Davantage d'autonomie dans la gestion du territoire et la prise de décisions</p> <p>Présence et support de l'Union européenne, qui conduit plusieurs projets d'amélioration de la gouvernance locale</p> <p>Facilités administratives</p> <p>Unification des services administratifs</p> <p>Accès à l'information du gouvernement local égal pour tous</p>	<p>Davantage d'autonomie dans la gestion du territoire et la prise de décisions</p> <p>Présence et support de l'Union européenne, qui conduit plusieurs projets d'amélioration de la gouvernance locale</p> <p>Coopération avec la municipalité d'Ulcinj comme instrument de modernisation de l'administration publique et de transformation de la vision du gouvernement local</p>	<p>Décentralisation administrative et territoriale</p> <p>Présence d'organisations internationales dans le pays pour assister le processus de réforme de la gouvernance locale</p> <p>Implication de nombre d'acteurs dans la décentralisation</p> <p>Autonomie locale avec plus de compétences des administrations du territoire</p> <p>Tendance à la coopération avec les autres municipalités</p>
<b>Les points faibles</b>	<p>Processus de réforme territoriale difficilement suivi</p> <p>Faible décentralisation fiscale</p> <p>Faibles coordinations entre terrains ruraux et urbains en termes administratifs</p> <p>Faible cohésion territoriale</p> <p>Infrastructures faibles, rendant fragile l'activité économique et administrative</p> <p>Niveau de participation des autres acteurs dans la gouvernance qui complique les relations entre acteurs</p>	<p>Processus de réforme territoriale difficilement suivi</p> <p>Faible décentralisation fiscale</p> <p>Faibles coordinations entre terrains ruraux et urbains en termes administratifs</p> <p>Faible cohésion territoriale</p> <p>Infrastructures faibles, rendant fragile l'activité économique et administrative</p>	<p>Niveau de transparence inégal</p> <p>Ressources humaines insuffisantes</p> <p>Infrastructures déficientes</p> <p>Démocratie participative timide</p> <p>Manque d'expérience d'un nouvel état</p> <p>Manque de flexibilité des politiques publiques pour la décentralisation fiscale</p>
<b>Les opportunités</b>	<p>Programmes de l'UE et nombreux projets avec la gouvernance locale</p> <p>Opportunités des formations des équipes par des experts étrangers en lien avec les 12 principes de la gouvernance territoriale de l'UE</p> <p>Richesse des ressources et proximité avec les autres pays créant des possibilités de coopération</p> <p>Objectifs d'intégration vus comme une opportunité et une référence qui facilite l'orientation des politiques publiques</p>	<p>Programmes de l'UE et nombreux projets avec la gouvernance locale</p> <p>Opportunités des formations des équipes par des experts étrangers en lien avec les 12 principes de la gouvernance territoriale de l'UE</p> <p>Orientation touristique qui entraîne des enjeux de coordination plus forte entre acteurs</p>	<p>Coopération avec les autres régions</p> <p>Consolidation du cadre législatif sur la gouvernance et l'autonomie locales</p> <p>Processus d'intégration et démarches institutionnelles à chaque niveau pour renforcer les performances institutionnelles</p> <p>Standardisation de procédures à chaque niveau hiérarchique</p> <p>Développement d'infrastructure soutenant la coordination horizontale</p>
<b>Les menaces</b>	<p>Émigration et départ des jeunes</p> <p>Manque de coordination entre les acteurs</p> <p>Les employés du pouvoir local changent après chaque élection</p> <p>Faible niveau professionnel de l'administration</p> <p>Conflits entre gouvernance locale et centrale</p> <p>Problèmes du statut du foncier</p>	<p>Émigration et départ des jeunes</p> <p>Les employés du pouvoir local changent après chaque élection</p> <p>Faible niveau professionnel de l'administration publique</p> <p>Conflits entre la gouvernance locale et centrale</p> <p>Problèmes du statut du foncier</p>	<p>Conflits avec la gouvernance centrale</p> <p>Crises politiques et conflits avec la Serbie ne permettent pas de se concentrer sur le développement interne de la gouvernance locale</p> <p>Système d'utilisation des ressources très centralisé</p> <p>Indicateurs élevés de la corruption</p>

On constate toutefois que la mise en place de cette dynamique de développement à l'échelon local reste difficile en liaison avec de nombreux facteurs négatifs qui se cumulent. La valorisation des ressources de tous les territoires passe ainsi toujours par une gouvernance très verticale. L'émigration est également un obstacle, car elle diminue les forces vives de ces territoires. S'ajoutent des conflits nombreux avec le pouvoir central qui se traduisent souvent par des blocages et le fait que les coordinations verticales restent dominantes en matière de développement économique local. Tous les territoires ont donc encore beaucoup à faire pour adopter comme référence les objectifs d'intégration européenne. Ils sont toutefois soutenus par le même programme concernant les perspectives de développement territorial et d'une meilleure gouvernance locale.



## Chapitre 7

# L'enjeu de la gouvernance locale dans les pays balkaniques

Le développement régional et local ne peut être étudié sans se référer à l'implication de tout un système d'acteurs et à leur volonté de bâtir un projet de développement spécifique au territoire considéré. Les partenaires du développement local s'inscrivent en effet dans une dynamique locale qui est censée œuvrer à la croissance du territoire, à la création de valeur, à la dynamique de l'emploi ou du progrès social. Selon l'OCDE, le « local » correspond à « une communauté d'acteurs publics et privés, offrant un potentiel de ressources humaines, financières et physiques, d'infrastructures éducatives et institutionnelles dont la mobilisation et la valorisation engendrent des idées et des projets de développement ».

Le territoire et son développement sont le résultat d'un processus très complexe, diversifié, qui peut être considéré comme le produit du comportement territorial des acteurs locaux. Le comportement de ces acteurs apparaît sous l'influence des réglementations, du cadre juridique, du soutien gouvernemental éventuel, de la place des diverses communautés, de la culture locale, des politiques publiques, mais aussi de blocages éventuels. Ces différents éléments ont chacun un rôle plus ou moins important dans l'action des différents groupes d'acteurs. Chaque acteur adopte alors un comportement spécifique vis-à-vis des processus de gouvernance, de la communauté locale et des autres phénomènes socio-économiques. De nombreuses liaisons entre chaque acteur imposent différents vecteurs de développement. Cette sorte de « jeu de puzzle » devient particulièrement captivant dès lors que l'on s'attache au cas particulier des acteurs publics locaux. Chargés, selon la célèbre formule, de « penser global et d'agir local », ces derniers apparaissent essentiels aux mécanismes de mise en œuvre du développement et notamment du développement durable. À l'heure où ce dernier devient un mot d'ordre récurrent dans la formulation des politiques locales, il semble bien venu de se pencher spécifiquement sur le contenu et la forme que les acteurs locaux s'accordent à lui donner (Boutaud, Brodhag, 2006).

Dans une langue où le terme « *gouverner* » renvoie à la notion d'administrer directement, la gouvernance n'est pas une notion qui va toujours de soi. Contrairement à l'approche anglophone du phénomène pour qui la « *bonne gouvernance* » fait plus référence à une gestion efficiente des



problèmes dans une logique administrative et financière, l'approche francophone de la gouvernance se réfère plutôt à un processus de partage du pouvoir de décision, dans une logique politique. Travailler sur la gouvernance, c'est donc choisir comment l'on va ouvrir le processus de construction de la décision politique à des acteurs qui ne sont pas toujours considérés institutionnellement comme légitimes pour différentes raisons (parce qu'ils n'ont pas été élus, ne sont pas nommés...), mais qui peuvent cependant jouer un rôle important dans ce processus.

Pour avoir une perception claire du profil de gouvernance, nous devons analyser brièvement les indicateurs clés et la manière dont ils sont intégrés dans la réflexion : développement technologique, éducation de la société, système d'éducation, innovation dans l'amélioration des méthodes, leadership, coopération des politiques entre des acteurs (institutionnels, privés, etc.), environnement social, développement rural et droits de propriété, processus de formalisation des règles dans l'administration fiscale et les douanes. Les principes de responsabilité et de légitimité sont censés conduire la relation entre le gouvernement et la société qui doit être le véritable promoteur pour motiver un travail de bonne gouvernance. En ce sens, les priorités des dirigeants politiques dans les Balkans sont orientées vers l'intégration. Le développement technologique a connu une croissance faible entre 2010 et 2015, ce qui se reflète dans l'enregistrement des entreprises et des administrations fiscales. L'Albanie est classée 80e pays du monde quant à l'utilisation et au développement de l'innovation, des technologies de l'information et de la communication. Malgré cette dynamique, l'Albanie reste toutefois le dernier pays d'Europe pour le développement de l'innovation. *« La dimension économique de la démocratie nécessite une organisation économique, en particulier dans le domaine de la propriété, qui n'est pas entièrement compatible avec les principes de la libre entreprise et du capitalisme. Une répartition plus équitable de la propriété peut nécessiter une intervention de l'État qui est également contraire à l'éthique du concept de démocratie libérale »* (Samarasinghe, 1994). De nouvelles politiques économiques sont mises en œuvre depuis cinq ou six années, mais le climat serein des affaires fait toujours défaut. Les changements de politique budgétaire et le niveau des IDE montrent un faible niveau de professionnalisme et un niveau d'attractivité économique trop limité, sans parler de la croissance de la dette publique.

Le processus de développement est considéré comme le résultat d'une performance globale issue du jeu des acteurs et de la qualité de leurs démarches. C'est dans l'enjeu de démarches que l'on trouve les particularités de résultat en commun et le rôle de chaque élément. Les acteurs montrent alors deux dimensions importantes :

- Le rôle séparé que les acteurs ont dans le développement à différentes échelles.
- Le rôle de chaque groupe ou réseau d'acteurs qui coopèrent ou non.

Le jeu de la gouvernance est très complexe dans le monde balkanique et les conditions du développement local sont liées à ce processus. L'implication des acteurs locaux en coopération avec les acteurs internationaux, guidés par les missions et les objectifs définis par la présence de représentants de l'Union européenne, est un autre axe des politiques de développement. Comme analysé dans les chapitres précédents, ces acteurs jouent un rôle spécifique dans le développement, mais leurs relations avec les autres, leur comportement entre eux et le niveau de leur coordination sont déterminants. Cette analyse sera à la base de ce chapitre.

La performance de leur coordination dépend en fait de plusieurs facteurs, dont les spécificités des territoires concernés, qui rencontrent des obstacles ou bien profitent de certaines opportunités. La gestion des démarches entre les acteurs visant à exploiter les opportunités et à relever les obstacles définit la capacité de la gouvernance à produire un « territoire dynamique » qui est toujours en recherche d'amélioration.

On envisagera ces questions à l'échelle de nos territoires d'étude afin de comprendre la « qualité locale » de la coordination des acteurs et d'identifier les opportunités d'amélioration des modes de gouvernance. Pour mieux comprendre le contexte d'intégration entre les acteurs, il est essentiel de prendre en compte des indicateurs qualitatifs, considérant que les indicateurs quantitatifs dont nous disposons sont hélas très limités. Les acteurs publics sont très importants, comme on l'a vu dans les chapitres précédents, pour gérer les autres dimensions de développement. Les institutions peuvent influencer le développement, le stimuler, ou bien au contraire, limiter, voire empêcher les processus d'intégration.

## **I. La participation des différents acteurs institutionnels**

### **A. Rappel sur les indicateurs relatifs aux acteurs publics**

Nous avons choisi de retenir les indicateurs suivants :

#### **1. Le niveau d'innovations, notamment numériques.**

Cette question renvoie surtout aux services publics unifiés et standardisés, c'est-à-dire à des services administratifs numériques qui peuvent faciliter les besoins des citoyens en matière de qualité de service. En effet, ces services ont procédé à la numérisation de leur système.

## **2. La qualité et la transparence des services publics**

L'analyse de la performance générale de ces services publics est essentielle pour comprendre la flexibilité des institutions et leur capacité à répondre aux besoins des citoyens ou des entreprises, mais aussi pour mettre en évidence la capacité des municipalités à répondre à des objectifs précis et à des processus de réforme. Les rapports produits par les différentes structures privées ainsi que par l'Union européenne sont apparues comme les sources les plus pertinentes pour analyser ces aspects, notamment car ils sont plus concrets et précis que ceux issus des institutions étatiques.

## **3. Le niveau de dépendance du pouvoir local par rapport à la gouvernance centrale, en matière de développement / gestion de ressources**

La coordination verticale que l'on constate entre le gouvernement central et le niveau des institutions locales est un indicateur essentiel des limites et des possibilités de valorisation de ressources.

## **4. La démocratie participative et la mobilisation des acteurs**

La démocratie participative semble l'élément le plus important qui fait partie d'une gouvernance à tous les niveaux et à toutes les échelles. C'est un élément clé qui définit les standards d'une coordination à différentes dimensions et qui aide aussi le diagnostic mené par différents acteurs en facilitant le développement et l'orientation du jeu des acteurs en matière de gouvernance et de prise de décisions.

## **5. Les démarches liées à la création de partenariats avec d'autres groupes pour une mobilisation cohérente des acteurs au sein d'un territoire.**

## **6. Le pouvoir et la vision de gouvernements locaux pour créer des plateformes collaboratives, des initiatives et des stratégies visant à coordonner les acteurs.**

Afin d'évaluer cette grille d'analyse, nous avons mené dans chaque territoire, plusieurs entretiens auprès d'employés de municipalités, de préfectures ou d'autres institutions publiques locales, notamment dans les domaines de l'éducation et du développement économique. S'y ajoutent des entretiens réalisés auprès de représentants d'entreprises de différentes tailles et qui opèrent au niveau local comme au niveau régional. Ont également été interrogés des usagers des services institutionnels et administratifs, des citoyens vivant dans

différentes zones, rurales comme urbaines, des entrepreneurs internationaux vivant dans ces territoires, des représentants des institutions centrales ou encore des élus.

- À Kukës, nous avons rencontré le Président de la chambre de commerce, douze entreprises locales de cette ville, 26 personnes vivant dans la ville ainsi que 3 vivants à la campagne, le maire de la municipalité et dix employés de la préfecture.
- À Shkodra, nous nous sommes entretenus avec le Président de la chambre de commerce et avons eu un entretien avec douze entreprises de la ville. Un questionnaire a également été administré à 352 habitants vivant dans les zones rurales et à 1 023 autres habitants de la ville de Shkodra.
- À Ulcinj, nous avons interrogé par questionnaire 68 personnes et par entretien semi-directif une dizaine de représentants des institutions locales (municipalités, chambre de commerce, entrepreneurs).
- À Gjakova, nous avons eu un entretien avec le président de la chambre de commerce et nous avons vu douze entreprises de la ville. Un questionnaire a été administré à de nombreux habitants : 263 vivant dans les zones rurales et 923 dans les zones urbaines. Nous avons aussi rencontré le maire de la municipalité et plusieurs employés de la préfecture.

Afin de simplifier la lecture des résultats concernant les acteurs locaux (publics, privés et associatifs), nous présentons ci-dessous un tableau où sont considérés tous les territoires choisis et les principaux indicateurs institutionnels concernant les différents types d'acteurs.

**Tableau 14 : Indicateurs relatifs aux acteurs institutionnels dans chaque territoire**

Indicateurs	Très satisfaits (%)	Satisfaits (%)	Peu satisfaits (%)	Pas satisfaits du tout (%)
Niveau d'innovation des institutions en matière d'objectifs d'intégration européenne	Kukës : 35 Shkodra : 15 Ulcinj : 47 Gjakova : 20	Kukës : 20 Shkodra : 35 Ulcinj : 20 Gjakova : 20	Kukës : 20 Shkodra : 30 Ulcinj : 15 Gjakova : 30	Kukës : 25 Shkodra : 20 Ulcinj : 18 Gjakova : 30
Qualité et transparence des services publics	Kukës : 10 Shkodra : 30 Ulcinj : 25 Gjakova : 35	Kukës : 30 Shkodra : 20 Ulcinj : 30 Gjakova : 20	Kukës : 30 Shkodra : 25 Ulcinj : 20 Gjakova : 25	Kukës : 30 Shkodra : 25 Ulcinj : 25 Gjakova : 20
Niveau de confiance dans les institutions	Kukës : 10 Shkodra : 20 Ulcinj : 30 Gjakova : 5	Kukës : 10 Shkodra : 20 Ulcinj : 40 Gjakova : 10	Kukës : 50 Shkodra : 30 Ulcinj : 20 Gjakova : 50	Kukës : 30 Shkodra : 30 Ulcinj : 10 Gjakova : 35

N. B. Seul le premier indicateur est tiré d'un rapport de la Banque mondiale, les autres sont le résultat de mes propres recherches.

Sur le territoire de Kukës, nous remarquons que la qualité et la transparence des services publics sont faiblement perçues (seulement 40 % d'acteurs satisfaits ou très satisfaits) avec un niveau de confiance dans les institutions bas, avec 80 % de peu ou pas satisfaits). Seules les innovations en matière d'intégration sont valorisées (57 % d'avis positifs ou très positifs).

À Shkodra, les résultats sont meilleurs en termes de qualité et transparence (50 %) et de confiance (40 %) même si les avis sont plus partagés par rapport aux innovations institutionnelles.

À Gjakova, on note des résultats globalement peu satisfaisants sur les trois critères : seulement 40 % de satisfactions en matière d'innovations et d'intégration, 55 % pour la qualité et la transparence, et à peine 15 % pour la confiance.

Seule la collectivité d'Ulcinj tire son épingle du jeu avec une majorité qui déclare son contentement et sa confiance (le taux atteint 70 %).

## **B. Les enjeux en matière d'éducation**

L'éducation demeure l'une des grandes priorités du domaine de programmation. L'éducation est dispensée à tous les niveaux, du primaire à l'université, mais le système est géré au niveau central.

La carte des taux d'analphabétisme (Carte 24) montre les retards de certaines municipalités d'Albanie ou du Kosovo, souvent situées dans des zones rurales, alors que les chiffres sont très bas au Monténégro.

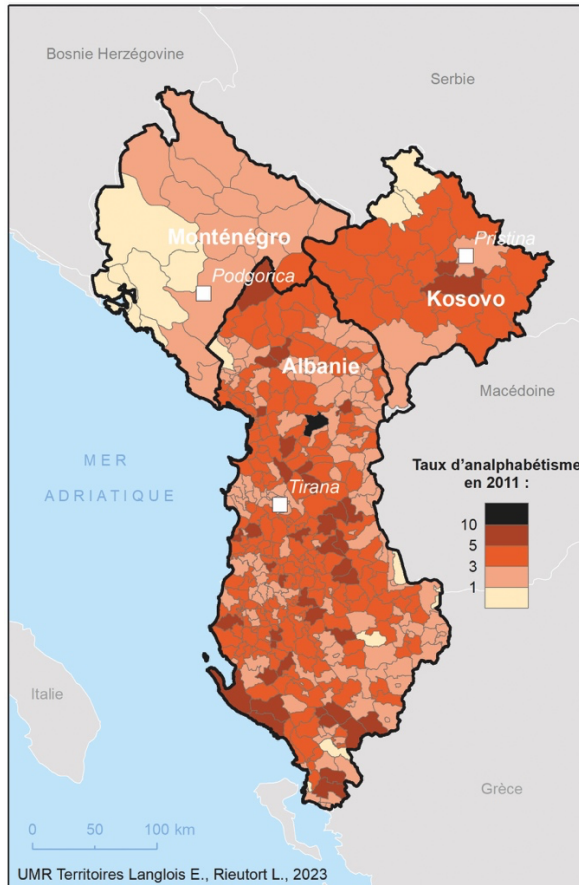
Un autre indicateur, le pourcentage des jeunes en poursuite d'étude secondaire ou supérieure, confirme la bonne place des principales régions urbaines (Tirana, Podgorica, Pristina), mais aussi d'une grande partie de l'est du Kosovo ou du sud de l'Albanie (Carte 25).

Sur l'ensemble de la zone d'étude, la migration continue de la population des zones rurales vers les centres urbains a eu un impact négatif sur la couverture du système éducatif, en particulier dans les zones à forte densité de population où les écoles sont surchargées et travaillent par roulement. La question de la qualité des services en éducation est plus visible dans les régions rurales et éloignées.

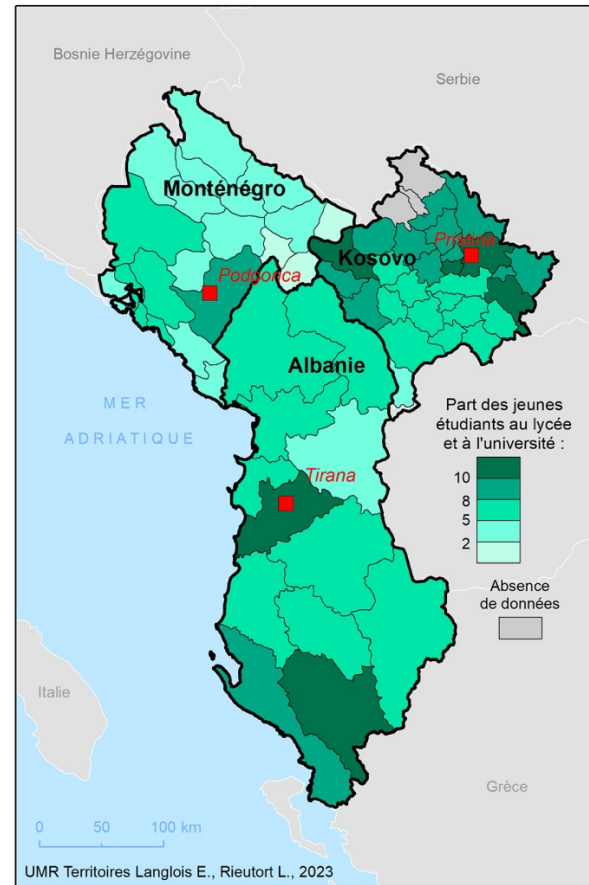
Le pourcentage de jeunes suivant l'enseignement secondaire est élevé en milieu urbain, contre guère plus d'un tiers en milieu rural. Les changements dans le plan socio-économique, les mouvements démographiques et le manque d'orientation suffisante et appropriée des

investissements dans les infrastructures, associés à des problèmes de niveau d'enseignement en général, ont considérablement affecté la qualité de l'enseignement secondaire.

**Carte 24 : Taux d'analphabétisme**



**Carte 25 : Pourcentage de jeunes poursuivant des études au lycée et à l'université**



Il y a des écoles professionnelles à Kukës et Gjakova qui proposent divers programmes de formation professionnelle pour adultes.

Il existe des établissements d'enseignement supérieur dans la région. L'Université de Tirana a ouvert sa branche à Kukës, tandis que l'Université Luigj Gurakuqi de Shkodra joue un rôle important, notamment dans des domaines académiques tels que le tourisme et la protection de l'environnement. Elle a pour origine l'Institut pédagogique supérieur ouvert en septembre 1957, la même année que l'Université d'État de Tirana. C'était le premier institut d'enseignement supérieur créé dans un district albanais en dehors de la capitale. Aujourd'hui, elle est l'une des plus grandes universités du pays, dans laquelle étudient des étudiants de différentes villes, notamment du nord de l'Albanie, mais aussi des Albanais du Monténégro, du Kosovo et de la Macédoine du Nord. S'ajoutent les universités des grands centres urbains du Kosovo, comme à Pec, Gjakova (faculté pédagogique) et Prizren.

Le système éducatif aux niveaux central et local nécessite une réforme, y compris la formation des enseignants, des mesures d'assurance qualité, la transparence et des expériences d'apprentissage pratiques. L'amélioration du système éducatif et des infrastructures scolaires est une priorité majeure pour les deux gouvernements. L'éducation, en particulier du côté du Kosovo, a souffert de la longue période de transition. La situation est meilleure au Monténégro ; les écoles primaires et secondaires sont considérées comme bien réparties sur le territoire monténégrin et couvrent les besoins, y compris les zones rurales. Cependant, les infrastructures scolaires ne répondent souvent pas aux besoins de l'enseignement moderne.

Les principaux problèmes identifiés pour le secteur de l'éducation au Monténégro sont les suivants : les infrastructures scolaires doivent être modernisées ; les Roms et les groupes marginalisés doivent être mieux intégrés dans le système éducatif ; l'inclusion des enfants ayant des besoins spéciaux est insuffisante ; les programmes d'études existants ne préparent pas les jeunes à l'entrepreneuriat ; on relève un manque de ressources financières pour la recherche scientifique et le développement.

On le voit, partout, le système éducatif souffre d'une infrastructure relativement médiocre, de la nécessité d'améliorer la qualité de l'enseignement et de meilleurs services aux groupes marginalisés. En conséquence, un certain nombre d'indicateurs éducatifs se sont détériorés. La fermeture de certaines écoles, la pénurie de personnel enseignant qualifié, la détérioration des infrastructures scolaires et le manque d'investissements et de fonds de fonctionnement ne sont que quelques-uns des problèmes critiques qui ont déterminé la qualité insatisfaisante du système éducatif.

De plus, les changements démographiques dus à la migration ont influencé le fonctionnement normal des écoles. D'une part, au cours de la dernière décennie, la fréquentation scolaire a diminué dans les zones rurales les plus isolées, en raison de l'éloignement des écoles, de la mauvaise infrastructure routière, du mauvais état des écoles et de la pauvreté.

En ce qui concerne la recherche et le développement, la zone de programmation manque totalement d'infrastructures et de capacités. À l'exception de Shkodra, les institutions de recherche sont principalement situées dans les capitales. Il y a en général un faible niveau de performance des systèmes de recherche et d'innovation et une coopération limitée entre les universités et les instituts de recherche publics avec le secteur privé.

Dans la région de Shkodra et d'Ulcinj, la présence d'universités et de centres de recherche est une opportunité non seulement pour établir des coopérations académiques, mais aussi pour initier des programmes de recherche dans la zone frontalière et dans plusieurs secteurs comme l'agriculture ou le tourisme.

### **C. Les analyses selon les territoires révèlent de fortes disparités**

Les entretiens menés avec la maire de Shkodra, Voltana Ademi et avec d'autres représentants des institutions locales permettent de mieux comprendre la situation.

Dans ce cas concret, la coopération entre les institutions apparaît faible et on ne note pas de création de programmes ni d'initiatives fortes prises pour réaliser des démarches en commun entre la municipalité, qui représente le local, et la préfecture, qui est l'émanation du pouvoir central. Ces institutions agissent donc chacune selon des directions séparées même si la municipalité est sous la dépendance de l'État.

Cependant, dans le cadre des projets IPA incluant deux régions, il a été prévu de faire collaborer plusieurs institutions locales à travers divers objectifs :

- Réunions hebdomadaires pour discuter de nombreuses questions et problèmes locaux tels que l'environnement, les infrastructures, etc.
- Coordination d'actions communes pour le nettoyage des rivières, la gestion des déchets, etc.
- Planification de la coordination pour la promotion du tourisme local.

Dans ces projets, les réunions n'ont lieu qu'une fois par an et rien n'a été conclu. Le président de la préfecture appartenait à un parti différent de celui de la municipalité. Ils avaient des conflits politiques entre eux et leur administration n'a jamais pris l'initiative de développer cette coopération. Pendant ce temps, les autorités de financement, comme l'UE, ont essayé de promouvoir ce projet, mais cela n'a pas fonctionné correctement. Les institutions essaient de se rejeter mutuellement la faute et utilisent de nombreuses justifications comme le fait qu'elles ont d'autres priorités, des urgences, etc. Le rapport de ces projets mentionne comme principal obstacle la mentalité institutionnelle et le manque de volonté de coopérer.



Selon les entretiens qui ont été réalisés, les institutions apparaissent caractérisées par une culture collective réduite en matière de démarches de développement, à travers une gouvernance globale qui ne donne pas la priorité à une coordination horizontale.

Aux conflits politiques, s'ajoute une « dépendance au sentier » de l'action politique, parce que le pouvoir demeure entre les mains des mêmes familles qui ont l'habitude d'influencer les décisions. Selon les déclarations de la maire, le gouvernement aurait bloqué ou délivré en retard les autorisations nécessaires pour des projets de développement nécessitant l'approbation du gouvernement central.

C'est là un comportement typique de la région des Balkans qui affecte la performance globale d'une collectivité locale gérée ici par une maire qui appartient à un autre parti politique. Cette manière de procéder, ces difficultés de coordination, entraînent des situations où les priorités des collectivités locales sont difficiles à suivre et les actions prévues difficiles à réaliser. En conclusion, nous pouvons donc observer combien le climat de coopération est important en matière d'efficacité globale des actions de développement entreprises au niveau local. Le développement du territoire apparaît surtout géré par les institutions publiques locales et nationales. La verticalité de la prise de décisions et le système très central de gestion de ressources (notamment les ressources naturelles) propres à l'Albanie sont les indicateurs clés de la mesure du système de gouvernance dans ce territoire. Le processus de transformation territoriale est conditionné par cette typologie des obstacles administratifs, législatifs et politiques.

Les acteurs publics de la municipalité de Gjakova montrent une approche du développement très similaire à celle que l'on observe en Albanie et au Monténégro, ce qui met en évidence une culture institutionnelle proche.

Il est toutefois difficile de mener une analyse historique de ce niveau de transparence puisque le système de collecte des données est lacunaire dans ce pays et comprend de nombreux problèmes. La prise de décision locale relative à la valorisation des ressources et aux relations économiques avec les pays étrangers y est principalement entravée par l'aspect très centralisé du fonctionnement de ce petit pays et la dépendance extrême des municipalités vis-à-vis du gouvernement central. Il faut aussi noter que le système administratif a souvent changé au Kosovo et l'absence de stabilité apparaît donc comme un autre élément susceptible d'affecter les processus de développement à long terme.

Les discussions et les entretiens menés avec les représentants de la commune ainsi qu'avec d'autres institutions soulignent également l'accroissement des difficultés lorsque les gestionnaires locaux et centraux sont d'appartenance politique différente. Dans un tel contexte, comme

cela a été mentionné dans le chapitre 5, les démarches locales pour revitaliser l'ancienne fabrique de Gjakova sont ainsi bloquées par le gouvernement central à cause d'un climat politique très tendu que l'on constate entre le pouvoir local et le pouvoir central.

## II. Les acteurs privés et associatifs

### A. Les indicateurs relatifs aux acteurs privés

Les acteurs privés sont le moteur de la vie économique et de la dynamique de développement. Ils mobilisent les acteurs sociaux et contribuent à la création d'emploi et à la valorisation de ressources. Les outils qu'ils utilisent pour cela et les instruments de coordination de leur action sont importants pour mieux comprendre la dynamique de jeu d'acteurs.

**Tableau 15 : Synthèse du poids des indicateurs de gestion selon les territoires**  
(en % des avis des personnes interrogées)

	<b>Kukës/Shkodra (%)</b>	<b>Gjakova (%)</b>	<b>Ulcinj (%)</b>
L'instabilité politique et la corruption	83	57	48
La participation des entreprises et acteurs intermédiaires dans la prise de décisions et flexibilité administrative	5	18	32
Les facilités offertes par les institutions	7	23	18
L'accessibilité des ressources (dont foncier) par le privé ou en partenariat avec le public	5	2	2

Seul le premier indicateur est issu de la bibliographie (A. Krešić, J. Milatović, P. Sanfey, 2017, p. 8-9), les autres sont le résultat de mes propres recherches, avec des entretiens individuels auprès des entreprises, principalement des PME, ou bien avec des réunions collectives entre acteurs.

Nous avons demandé aux personnes interrogées d'évaluer le poids relatif de quelques indicateurs de bonne gestion (tableau 15). Il apparaît que les défauts du pilotage politique et de la corruption sont particulièrement présents en Albanie, contraignant le climat des affaires, la participation élargie des acteurs socio-économiques et la valorisation des ressources. À Gjakova, si ce déficit politique est majoritairement présent (pour 57 % des répondants), on relève une plus grande adaptation des institutions et une participation plus forte des entreprises et acteurs intermédiaires à la prise de décision. Enfin, à Ulcinj, ces deux derniers indicateurs favorables sont majoritaires même si les défis de gouvernement local restent bien présents.

## **B. Les fragilités des acteurs privés**

L'intégration des acteurs économiques dans les territoires est toutefois difficile à mesurer du fait de données souvent trop partielles, mais des indications démontrent que le niveau de leur coordination et le rôle qu'ils jouent dans le développement sont essentiels en matière économique. En effet, les acteurs privés sont un moteur très puissant de la transformation territoriale, plus particulièrement dans les pays des Balkans où le niveau de développement est faible et où les institutions ne sont pas très bien établies et où le territoire exige un fort développement entrepreneurial et une dynamique générale d'exploitation de ressources. Comme le démontre l'analyse fournie dans les chapitres précédents, la capacité économique des territoires et le climat des affaires sont des éléments importants à prendre en compte, de même qu'il faut prendre en compte à la fois les réussites que l'on observe, mais aussi les obstacles que rencontrent les opérations de développement.

Les groupes d'acteurs inclus dans cette analyse sont les représentants de PME, les Chambres de Commerce des différents territoires et les investisseurs étrangers. Selon le point de vue des analystes des politiques publiques, les réponses à l'enquête menée par nous et les réactions des représentants des institutions, on peut souligner quelques arguments d'analyse. On constate alors que la réalité économique est principalement basée sur un niveau considérable d'informalité, avec une tendance forte au clientélisme. Certains groupes, favorisés par le gouvernement central, notamment, possèdent les permis pour utiliser les ressources, conduisant souvent à une sorte de climat économique d'oligopole.

En Albanie, le développement des affaires est affecté par le problème non résolu de la stabilité juridique de la propriété privée des biens et du foncier, ce qui constitue une vraie source de conflits potentiels. C'est aussi un facteur déterminant qui décourage l'arrivée d'investisseurs étrangers.

**En Albanie**, dans le cas de Shkodra et de Kukës il faut ainsi souligner que producteurs et agriculteurs s'inscrivent dans des circuits informels. Il n'existe pas, dans la région, de réseau de distribution alimentaire organisé et permettant les échanges entre zones rurales et zones urbaines. La distribution assurée par les agriculteurs eux-mêmes est d'autant plus compliquée que les infrastructures et les conditions de transport sont souvent très modestes.

En effet, leurs produits sont vendus de manière informelle. Les agriculteurs vendent donc leurs produits sans être formellement inscrits pour cette activité, mais, en même temps, la vente de leurs produits reste pour eux la seule source de revenus dans la vie.

Pour plusieurs activités, principalement dans l'agriculture, les producteurs ne créent souvent pas leur propre réseau d'entraide et de coopération. La chambre de commerce qui est censée représenter leurs intérêts n'est pas souvent en contact avec eux. Et dans ces territoires, les producteurs et les exploitations agricoles agissent principalement de manière informelle, c'est-à-dire qu'ils ne déclarent pas leurs activités commerciales et ne paient pas d'impôt. Les témoignages récoltés lors des entretiens avec les représentants de ces Chambres de Commerce montrent que la volonté de coopérer entre entrepreneurs et entreprises existe, mais que les réalités concrètes sont limitées, en particulier dans le cas de la ville de Kukës. L'une des priorités d'action de ces Chambres de commerce est la mise en relation des entreprises avec les autorités gouvernementales et les organismes internationaux qui envisagent, entre autres, d'inclure les entreprises locales dans leurs programmes.

Au **Kosovo**, la ville de Gjakova est dominée par la présence de petites entreprises et d'une économie familiale dans l'agriculture, les commerces et services ou l'artisanat. Par rapport au territoire albanais, le niveau d'informalité est plus faible et la coordination entre acteurs privés est meilleure. D'après les entretiens et leur histoire, il y a plusieurs raisons à cette différence. Au Kosovo, il existe une vieille culture de ces entreprises familiales et le gouvernement les a toujours soutenues dans le passé. En outre, l'émigration était aussi une vieille tradition qui aidait les familles à financer leurs entreprises.

### **C. Les dynamiques relatives aux groupes sociaux et aux associations**

À part les groupes principaux d'acteurs décrits précédemment, il existe d'autres groupes sociaux, comme des ONG, qui participent au développement du territoire, celui-ci résultant de l'action de l'ensemble de ces acteurs. Dans les territoires fragiles que nous étudions, la mobilisation de différents groupes sociaux est importante dans une perspective de performance territoriale et de développement durable.

Pour autant, ces dynamiques collectives à base associatives sont modestes en raison de nombreux facteurs, tels que la faible crédibilité du système juridique. La corruption qui règne dans l'exécutif est une autre composante négative qui conduit à exiger une meilleure formalisa-

tion de ce processus d'action sociale. Elle se manifeste sous différentes formes comme la pratique de paiements informels ou des attributions mal contrôlées de certains marchés à des entreprises suite au versement de « pots de vin ». L'environnement politique continue donc d'être problématique et cette situation produit des retards, endommage l'image de ces territoires, favorise l'inefficacité et les difficultés dans la réalisation des programmes (Manaj, 2015).

Parmi ces autres acteurs, les associations montrent une grande diversité et développent une variété d'activités dans le cadre desquelles elles peuvent développer des partenariats et mettre en place des réseaux. Ces éléments peuvent contribuer à des échanges entre associations locales et autres partenaires, en faveur de la construction de liens et de solidarité (Moussaoui & Megherbi, 2014).

Pour autant, les ONG qui travaillent sur des projets d'intégration et les programmes IPA montrent des objectifs de développement social par inclusion des citoyens dans les processus de prise de décision.

Plusieurs indicateurs peuvent être étudiés comme les infrastructures de communication des institutions, le niveau économique et le mode de vie, le niveau de vie des populations, leur niveau éducatif et culturel, ainsi que la démographie et notamment les questions relatives à l'émigration.

**Tableau 16 : Synthèse du poids des indicateurs de dynamique sociale selon les territoires**  
(en % des avis des personnes interrogées)

Indicateur social	Kukës (en %)	Shkodra (en %)	Gjakova (en %)	Ulcinj (en %)
Démocratie participative	23	57	35	54
Le rôle de la société civile en coordination avec l'entreprise et les autres acteurs institutionnels	12	15	10	31
Les dynamiques de coopération	65	42	26	15

Source : auteure

Tous ces indicateurs sont significatifs pour identifier les réalités de la contribution des acteurs sociaux à la gouvernance. Logiquement, des groupes sociaux largement touchés par le chômage, d'un niveau économique souvent très faible, voire pauvre et sans grande éducation ne peuvent développer des modes de gouvernance et prendre part au processus de décisions pour améliorer leur territoire. Dans les territoires qui font l'objet de la présente recherche, nous assistons à des réalités très complexes. Nos analyses résultent de nos observations, des entretiens avec des groupes vulnérables comme des groupes plus organisés comme les représentants d'ONG et enfin des rapports de l'Union européenne. Il est alors essentiel de

considérer que, dans ces territoires, relativement pauvres si l'on se réfère aux indices économiques, les problématiques sociales ou le niveau élevé de la criminalité, sont très présentes. Dans ce contexte, les démarches de coordination entre groupes de la société sont difficiles et limitées.

D'après les chiffres, nous comprenons que ces territoires locaux ne sont pas encore suffisamment soumis à un gouvernement très transparent et qu'ils ne participent pas à la prise de décision. Les indicateurs du tableau 16 montrent une plus grande participation de la société civile à la gouvernance locale à Shkodra et Ulcinj. Mais les dynamiques de coopération informelles sont plus modestes au Monténégro et au Kosovo, par opposition notamment à Kukës (65 %), voire à Shkodra (42 %).

D'après les entretiens avec différents citoyens, il ne s'agit pas d'une tradition, car l'Albanie vient d'une longue histoire politique de centralisation et la corruption ne permet pas aux personnes au pouvoir d'inclure les citoyens, les entreprises dans la prise de décision. Cette culture est en train de changer, mais très lentement et à un faible niveau.

Le Kosovo, qui était un pays sous le régime de l'ex-Yougoslavie, n'avait pas de tradition de participation aux politiques gouvernementales et de petits changements ont eu lieu dans ce sens.

De même, dans les deux pays (et dans les petits territoires), on remarque facilement la polarisation sociale et la grande différence entre les riches et les pauvres. Mais nous avons une cohésion sociale pour partager et participer aux différents besoins entre eux.

À Kukës, on constate que durant ces dernières années, le territoire a subi d'intenses mouvements démographiques, avec notamment une émigration qui a clairement affaibli la cohérence sociale. Les zones rurales ont alors été assez largement désertées par les jeunes, qui ont émigré en masse, soit vers des zones urbaines intérieures, soit à l'étranger. On a assisté depuis lors à un vieillissement marqué de la population et, dans ces circonstances, il est difficile d'avoir une diversification sociale.

En revanche, la diversification des sources de revenus des ménages ruraux albanais est bien stimulée par l'absence d'alternative économique locale, la pauvreté, la défaillance de l'activité agricole, ces modalités concrètes sont multiformes et parfois innovantes, par exemple dans le champ de l'entrepreneuriat extra-agricole (petit commerce, services, artisanat, transport).

Pour autant, les effets des migrations sont plus complexes à analyser. Comme l'a montré E. Kola (2006), elles contribuent à une « ouverture » des territoires et de leurs systèmes urbains,

avec des transformations rapides de l'espace rural. L'émigration massive conduit « à un changement des représentations dans le monde rural avec notamment un élargissement de la gamme des produits et des services auxquels les campagnes et les familles ont accès et qu'elles réclament de plus en plus ». À la suite de nombreux travaux, on soulignera également que les migrants sont une source majeure de « remises », d'envois de fonds qui peuvent contribuer à des investissements dans l'agriculture ou dans les commerces et services. Nous avons également vu des exemples de migrants qui, de retour au pays, investissent leur épargne, mais aussi leurs compétences et d'autres actifs, pour créer de petites entreprises (Lawson et Saltmarshe, 2000 ; Nicholson, 2001). Comme le souligne E. Kola (2016) : « Partout, ces petites entreprises ont fait preuve de résilience dans un contexte d'incertitude et d'instabilité et ces anciens migrants deviennent ainsi des innovateurs et sont un facteur clé dans le développement rural ».

La migration est donc aussi une source de nouvelles compétences, d'innovations et de mise en réseau (de fournisseurs ou de clients), au sein notamment des diasporas.

**Tableau 17. Les indicateurs institutionnels et les actions attendues**

Indicateurs publics	Actions attendues
1. Niveau d'innovation en termes d'objectifs d'intégration	Organisation institutionnelle et niveau de digitalisation Le niveau de communication entre les acteurs publics avec les autres utilisateurs des outils innovants
2. Qualité et transparence des services publics	Amélioration des services publics et flexibilité institutionnelle pour répondre aux besoins des citoyens et des entreprises. Instruments de transparence et inclusion dans la prise de décision Accroissement de la cohérence entre les acteurs
3. Niveau de confiance dans les institutions	Niveau des soutiens que trouvent les différents groupes sociaux et les initiatives privées Gestion des obstacles affectant le niveau de confiance Instruments utilisés pour accroître la coopération entre les vecteurs de la gouvernance contribuant à la confiance
4. Niveau de dépendance vis-à-vis de la gouvernance centrale	Système politique et reformulation institutionnelle en contexte d'intégration Pouvoir local pour utiliser les ressources à l'œuvre pour transformer et développer le territoire Système législatif et blocages issus des divergences législatives
5. Démarches liées à la création de partenariats pour une mobilisation de la cohérence territoriale d'acteurs	Initiatives d'amélioration du climat entre acteurs institutionnels et acteurs privés ou sociaux Utilisation des ressources Les projets en partenariats
6. Capacité des gouvernements locaux à créer des plateformes d'initiatives de stratégie d'acteurs pour coordonner les actions	Coopération avec les projets européens et les programmes de développement Capacité des acteurs institutionnels à assimiler les nouvelles approches de travail et d'organisation Potentialités institutionnelles pour générer de nouvelles initiatives de développement dans une perspective d'amélioration du territoire en contexte d'intégration européenne

Source : auteur

**Tableau 18. Les indicateurs des acteurs privés et les actions attendues**

Indicateurs privés	Actions attendues
1. Climat des affaires /obstacles au développement	Lever les freins à l'investissement et au développement de l'entrepreneuriat sur le terrain
2. Participation des entreprises, des Chambres des Commerces et autres acteurs économiques dans la prise de décisions et les politiques de développement des entreprises	Partenariats avec les institutions publiques
3. Facilités de développement offertes par les institutions	Stabilité fiscale Les difficultés administratives Résolution des problèmes de propriété (Albanie)
4. Accessibilité à la valorisation de ressources	Accès des entreprises à la valorisation des ressources et véritable décentralisation Moindre bureaucratie
5. Performance des entreprises	Opportunités de valorisation des ressources
6. Niveau d'innovation et climat d'investissement étranger	Climat de développement des investissements étrangers
7. Obstacles législatifs	Stabilité offerte par les gouvernements en matière de procédures Lever les obstacles juridiques contribuant au blocage des investisseurs étrangers
8. Obstacles aux échanges transfrontaliers	Procédures douanières à simplifier Conflits entre pays qui pénalisent les relations économiques et affectent plusieurs autres actions
9. Blocages associés à l'émigration	Favoriser les conditions durables de développement local

Source : auteur

**Tableau 19. Indicateurs sociaux et actions attendues**

Autres indicateurs	Actions attendues
1. Démocratie participative	Instruments utilisés pour participer aux décisions et mobilisation des institutions pour des initiatives communes Démarches des gouvernements locaux dans une approche cohérente avec les changements sociaux et démographiques
2. Rôle de la société en coordination avec les entreprises	Démarches émanant des différents groupes sociaux Instruments sociaux et cohésion entre les différents groupes Approche de l'entreprise pour l'inclusion sociale
3. Polarisation des différents groupes sociaux et les démarches de coopération sont essentielles	Fragmentation des groupes sociaux et nécessité d'être inclusif dans les différents projets Projets internationaux focalisés sur la réduction des différences sociales et qui identifient les besoins grâce à des démarches de développement des actions inclusives
4. Identification par les acteurs publics des besoins des groupes vulnérables	Importance de la vision de la gouvernance locale Mode de connaissance des problématiques locales
5. Identification des acteurs associatifs par les acteurs privés	Identification des besoins et inclusion dans les programmes de développement Facilités et niveau de mobilisation afin de construire des vecteurs de développement et des ponts de coopération.
6. Articulation entre développement du territoire et la fragilité de la société	Niveau de développement amélioré par la mobilisation sociale Programmes IPA et culture de cohérence des acteurs
7. Changement du comportement social par l'émigration et impact dans le développement du territoire	Impacts sur le comportement de la société Approche territoriale en relation avec les initiatives privées

Source : auteur



### **III. La difficile coordination entre acteurs**

Après avoir analysé la capacité de chaque acteur et les modes de gouvernance pour mobiliser les vecteurs de développement local via une meilleure coordination, il est très important de mieux cerner les convergences et les divergences entre les acteurs. Dans le contexte actuel où la polarisation entre les acteurs est accentuée, où les dynamiques géopolitiques et les défis de l'intégration sont grands, la question de l'émergence de nouvelles idées quant aux partenariats et à d'autres possibilités de coopération se fait sentir.

#### **A. La coordination des acteurs publics**

La coordination entre les acteurs publics de différent niveau s'effectue en fonction de la gestion des collectivités locales et divers éléments mettent en évidence les possibilités de coordination que l'on observe selon le niveau de dépendance de ces collectivités vis-à-vis du niveau central étatique. Différentes formes de coordination peuvent être envisagées : initiatives en commun, mutualisation et interdépendance, etc.

**En Albanie à Shkodra et à Kukës**, les entretiens menés avec les élus et d'autres représentants des institutions locales que sont la municipalité et la préfecture permettent de mieux comprendre la situation. Dans ce cas concret, la coopération entre ces deux institutions apparaît faible et on ne note pas de création de programmes ni d'initiatives fortes prises pour réaliser des démarches en commun. Ces institutions agissent donc chacune selon des vecteurs séparés et leur dépendance est directe avec les institutions de la gouvernance centrale. Les institutions apparaissent caractérisées par une culture collective réduite en matière de démarches de développement, à travers une gouvernance globale qui ne donne pas la priorité à une coordination horizontale. Il peut exister des activités qui sont liées, mais, en termes des nouvelles initiatives, il manque une vision globale qui pourrait concrétiser de nouveaux modes de gouvernance communs.

Le développement du territoire apparaît surtout géré par les institutions publiques nationales. La verticalité de la prise de décisions et le système centralisé de gestion de ressources naturelles propres à l'Albanie sont des freins. Le manque de coordination institutionnelle semble imposé par plusieurs facteurs. Le premier concerne le système administratif local et ses compétences.

Le second est le système législatif national qui limite les potentiels de valorisation de ressources. Le dernier facteur concerne le climat politique et les conflits qui existent de la part des différents partis politiques et qui ont souvent provoqué un « environnement problématique » qui ne permet pas la cohérence entre les institutions. C'est là un comportement typique qui affecte la performance globale d'une collectivité locale. Cette manière de procéder, ces difficultés de coordination, entraînent des situations où les priorités des collectivités locales en question sont difficiles à suivre. En conclusion, nous pouvons donc observer combien le climat de coopération est important en matière d'efficacité globale des actions de développement entreprises au niveau local.

À **Ulcinj**, la coordination entre les institutions apparaît également faible. En effet, le pouvoir local est toujours tributaire du gouvernement central et le niveau de centralisation élevé rend les démarches institutionnelles de développement lentes et compliquées. Concernant la prise de décisions, le système monténégrin apparaît très centralisé, ce qui contribue de manière très sélective à la mobilisation des acteurs.

La ressemblance avec l'Albanie est donc assez nette et le pouvoir local ne dispose que d'un champ d'action limité à cause de la centralisation importante qui a cours dans ce pays. Selon les représentants de la commune, les politiques publiques sont durables, mais justement très centralisées au niveau de la prise de décisions des investissements et de l'utilisation des ressources. Ce type de blocage ne permet finalement pas à l'institution locale d'atteindre une performance globale et une efficacité réelle en accord avec les objectifs initiaux. La configuration politico-administrative apparaît donc comme un frein au développement local.

À **Gjakova**, les acteurs publics de la municipalité montrent une approche du développement très similaire à celle que l'on observe en Albanie et au Monténégro, ce qui met en évidence une culture institutionnelle assez similaire. Pour autant, le niveau de transparence des institutions locales, surtout de la municipalité, y est plus important, ce qui est essentiel pour avoir une coopération efficace. La prise de décision locale relative à la valorisation des ressources et aux relations économiques avec les pays étrangers est principalement entravée par l'aspect très centralisé du fonctionnement de ce petit pays et la dépendance extrême des municipalités vis-à-vis du gouvernement central. Il faut aussi noter que le système administratif a souvent changé au Kosovo et l'absence de stabilité apparaît donc comme un autre élément susceptible d'affecter les processus de développement à long terme. Les discussions et les entretiens menés avec les

représentants de la commune ainsi qu'avec d'autres institutions soulignent également l'accroissement des difficultés lorsque les gestionnaires locaux et centraux sont d'appartenance politique différente. Dans un tel contexte, comme cela a été mentionné dans le chapitre 5, les démarches locales pour revitaliser l'ancienne fabrique de Gjakova sont par exemple bloquées par le gouvernement central à cause d'un climat politique très tendu que l'on constate entre le pouvoir local et le pouvoir central.

Au total, les institutions publiques de ces territoires sont fortement favorisées par la proximité avec la population ; leur communication est facilitée par le fait qu'ils se connaissent bien. Les programmes de développement locaux bénéficient du soutien d'organisations internationales et d'autres pays. Les objectifs de développement sont communs et les approches d'intégration sont communes. Mais, parmi les lacunes qui animent ce cercle des acteurs publics, on note la faible communication institutionnelle imposée par un système administratif souvent très vertical, une vision du développement dominée par l'appartenance politique, un manque de volonté de coopération qui se reflète dans l'absence d'initiatives communes, une forte emprise de la bureaucratie et de l'instabilité institutionnelle, ainsi qu'un niveau de compétences professionnelles limité. Il est aussi important de souligner que les changements institutionnels tributaires des changements politiques nombreux qui affectent ces différents États sont souvent très présents dans l'analyse des situations locales.

La présence européenne dans tous ces pays est fortement focalisée dans la réforme institutionnelle et la construction des capacités. Le programme IPA et les projets de « Capacity Building » ont pour priorité le renforcement des capacités institutionnelles des États en créant des projets à chaque niveau institutionnel et en stimulant la coopération. Mais comment faire le lien entre cela et le renforcement des capacités institutionnels ?

Les changements politiques apparaissent comme une menace très sérieuse du développement institutionnel. S'y ajoute le remplacement fréquent des fonctionnaires des administrations locales à la suite des élections municipales par les équipes gagnantes, qui crée souvent des situations de blocage dans les administrations, voire l'interruption des réformes entamées par les équipes précédentes. D'une manière générale, on constate un vrai déficit de priorités claires de la part des acteurs du développement. Enfin, les formes de dépendance verticale vis-à-vis de la gouvernance centrale apparaissent comme une vraie menace pour les opérations de développement, notamment pour la prise de décisions et en matière de valorisation des ressources.

Cette dépendance affecte fortement la performance des institutions, et en multiplie les limites. Dans ces conditions, il est très difficile de renforcer les capacités de développement et

de construire de nouveaux vecteurs vers un renouvellement du mode de gouvernance institutionnelle. D'une manière générale, les formes de coordination très verticales que l'on observe entre les institutions locales et centrales sont un vrai défi. Selon l'Agenda 21, défini par l'Union européenne, il convient de soutenir la valorisation touristique du patrimoine et des ressources locales, le développement des loisirs et du tourisme de proximité, orienter les porteurs de projets et les structures de financement de l'entrepreneuriat vers la reprise économique, le développement et la création d'activités identitaires en mettant en valeur des ressources spécifiques du territoire. Il faut aussi soutenir la veille stratégique et l'innovation dans les filières les plus spécifiques, les plus pourvoyeuses d'emplois et les plus porteuses de l'image du territoire. Il importe aussi de favoriser la valorisation des espaces agricoles, de la forêt et du littoral pour des usages de loisirs et de détente dans le cadre d'une gestion concertée. L'aménagement d'une voie verte peut être, par exemple, un moteur de développement économique pour le territoire, grâce aux besoins liés par la fréquentation touristique et aux emplois créés pour l'aménagement et l'entretien de la voie.

## **B. Les coopérations entre acteurs privés**

L'intégration des acteurs économiques dans les territoires est difficile à mesurer du fait de données souvent trop partielles, mais nos recherches montrent que le niveau de leur coordination et le rôle qu'ils jouent dans le développement est essentiel en matière économique. En effet, les acteurs privés sont un moteur très puissant de la transformation territoriale, plus particulièrement dans les pays des Balkans où le niveau de développement est faible et où les institutions ne sont pas très bien établies et où le territoire exige un fort développement économique et une dynamique générale d'exploitation de ressources. Comme le démontre l'analyse fournie dans les chapitres précédents, la capacité économique des territoires et le climat des affaires sont des éléments importants à prendre en compte, de même qu'il faut prendre en compte à la fois les réussites que l'on observe, mais aussi les obstacles que rencontrent les opérations de développement.

On constate alors que la réalité économique est principalement basée sur un niveau considérable d'informalité, avec une tendance forte au clientélisme. Dans le même temps, cette situation creuse le fossé entre la communauté locale et les groupes privilégiés, ce qui crée des tensions localement.

En **Albanie**, dans les territoires de Kukës et de Shkodra, les acteurs privés sont regroupés dans des Chambres de Commerce qui représentent les intérêts des entreprises de la région. Ce processus est réalisé par des réunions périodiques et des discussions sur les différentes problématiques. Les témoignages récoltés lors des entretiens avec les représentants de ces Chambres de Commerce montrent que la volonté de coopérer entre entrepreneurs et entreprises existe, mais que les réalités concrètes sont limitées, en particulier dans le cas de la ville de Kukës. L'une des priorités d'action de ces Chambres de commerce est la mise en relation des entreprises avec les autorités gouvernementales et les organismes internationaux qui envisagent, entre autres, d'inclure les entreprises locales dans leurs programmes.

Au **Monténégro**, on retrouve la même approche qu'à Shkodra parce que le climat général et le potentiel économique sont similaires, même si toutefois certaines différences existent et facilitent la coordination entre les entreprises privées. De même, l'existence de la concurrence a contribué à l'amélioration de la qualité des services. Cette affirmation est basée sur l'analyse des données disponibles relatives à l'activité touristique.

Au **Kosovo**, la ville de Gjakova est dominée par la présence de petites entreprises et d'une économie familiale. L'influence des Chambres de commerce est très faible et les coopérations entre entreprises modestes. On est encore loin d'un système productif local dans lequel les entreprises coopèrent et mutualisent certains services.

Les différences d'approches selon les territoires peuvent être menées selon une analyse SWOT. Pour les acteurs privés, les principales forces résident dans le climat économique et la position géographique, ainsi que dans la proximité entre acteurs. S'y ajoutent les facilités accordées par la municipalité d'Ulcinj aux investissements étrangers et les ressources de chaque territoire. On doit y ajouter la proximité avec les autres villes de région et enfin la présence de programmes de l'UE dans cette région. Les faiblesses sont nombreuses. Elles résident dans un faible niveau d'innovation, des infrastructures de communication déficientes et une organisation entre acteurs privés qui n'est pas assez solide. Le niveau des infrastructures routières notamment rend souvent difficiles le développement économique et les interactions entre les acteurs. S'y ajoute la faible culture de coordination entre les acteurs privés. Enfin, un peu partout, la compétitivité des acteurs et des territoires reste modeste, en partie à cause de tendances monopolistiques assez nettes dans ces pays, ce qui a créé un climat d'affaires peu motivant. Les opportunités sont cependant réelles à travers notamment le potentiel humain de

ces territoires, le niveau des ressources et la diversité pour développer de nombreuses activités. S'y ajoutent une position géographique très stratégique et la possibilité de profiter des programmes de coopération et de développement financés par l'Union européenne. Enfin, le potentiel local de jeunes éduquées, mais sans emploi pourrait aussi être vu comme une opportunité de développement. Les menaces sont nombreuses. En Albanie, la menace principale réside dans le problème foncier avec notamment de nombreux conflits entre propriétaires, ce qui entrave la coopération et la coordination des acteurs, bref le processus de développement. Il faut souligner également l'instabilité fiscale de ces pays qui perturbe souvent les plans des entreprises et rend difficile toute coopération durable entre acteurs privés.

Les similarités de coordination des acteurs privés dans les Balkans renvoient au potentiel humain et aux ressources locales. L'objectif commun de ces États est bien l'adhésion à l'UE et, à ce titre, les « obligations » et les « recommandations » faites par l'Union européenne à ces pays sont bien les mêmes. Enfin, le programme européen IPA visant à la coopération et au renforcement des capacités de création de nouveaux vecteurs de développement est commun à tous les pays. **Les différences sont toutefois nombreuses.** Le Monténégro montre une certaine stabilité macroéconomique, plus efficace comparativement à l'Albanie. Le Kosovo offre une autre approche concernant les coordinations entre les entreprises privées, notamment parce que le développement des petites entreprises y est très limité et que les grandes entreprises, peu nombreuses, font face à de nombreux blocages gouvernementaux. En Albanie, on assiste à une instabilité économique et fiscale croissante année après année, ce qui n'est pas forcément aussi net dans les autres pays de la région. Les expériences collectées par les auteurs qui ont travaillé sur ce dossier posent en effet à leur façon la question de ce qu'il est convenu d'appeler les « *accountability gaps* » ou « trous noirs de la responsabilité des acteurs » dans un processus dont la justice est à réinventer. Le fait d'insister sur les acteurs ancrés dans la sphère privée permet de mettre en évidence ce que l'on pourrait appeler des « *sovereignty gaps* », lacunes en matière de souveraineté, difficiles à résorber (Charbit, Michalun, 2009).

### **C. Les partenariats entre acteurs publics et privés**

Parmi ces autres acteurs, les associations montrent une grande diversité et développent une variété d'activités dans le cadre desquelles elles peuvent développer des partenariats et mettre en place des réseaux. Ces éléments peuvent contribuer à des échanges entre associations locales

et autres partenaires, en faveur de la construction de liens et de solidarité (Moussaoui & Megherbi, 2014). Les autres acteurs jouent un véritable rôle dans le développement des territoires et augmentent les performances de la gouvernance locale. L'enjeu de ces acteurs est essentiel pour comprendre la tendance et la culture de la coopération. La polarisation sociale entre les différents groupes sociaux et les enjeux liés à l'émigration ont créé de nouvelles réalités sociales qui ont besoin de l'intervention des autres acteurs comme des ONG, l'UE ou encore les programmes IPA. Les coordinations et les résultats qui sont le produit de la coopération entre ces groupes font l'objet de ce diagnostic analytique.

Les acteurs sociaux qui sont considérés sur le terrain sont la société prise à différents niveaux, principalement la population active. Les ONG qui travaillent des projets d'intégration et les programmes IPA qui montrent des objectifs de développement social par inclusion des citoyens dans les processus de prise de décision.

Dans les territoires qui font l'objet de la présente recherche, nous assistons à des réalités très complexes. Nos analyses résultent de nos observations, des entretiens avec des groupes vulnérables comme des groupes plus organisés comme les représentants d'ONG et enfin des rapports de l'Union européenne. Il est alors essentiel de considérer que dans ces territoires, relativement pauvres si l'on se réfère aux indices économiques, les problématiques sociales ou le niveau élevé de la criminalité, sont très présentes. Dans ce contexte, les démarches de coordination entre groupes de la société sont difficiles et limitées.

Toutefois, ces pays connaissent en parallèle un développement fragile, avec des groupes sociaux qui ont trouvé des formes de soutien mutuel. En effet, la solidarité entre les groupes sociaux apparaît très forte. En termes de transformation territoriale, leur impact est toutefois impossible à considérer, mais le comportement social est très semblable dans les zones urbaines. Outre le soutien que l'on observe entre groupes sociaux, il existe, en parallèle, une polarisation assez nette entre les plus pauvres et les plus riches, preuve de fortes inégalités sociales dans les territoires.

Un autre indicateur relatif au capital humain renvoie à la présence de différentes ONG et de nombreux projets financés par des organismes internationaux qui se concentrent sur la mobilisation sociale à travers des objectifs d'intégration. Ces nombreux projets accroissent la cohésion des sociétés et la participation des autres acteurs. La présence d'acteurs sociaux est très similaire dans tous les territoires, seules des différences limitées pouvant être repérées, car, globalement, les conditions d'ensemble et les éléments culturels sont assez similaires. On peut donc affirmer que le rôle des acteurs sociaux et leur coordination vis-à-vis de la transformation territoriale sont beaucoup aidés et soutenus par l'influence forte des éléments. Ainsi le

programme IPA, dont l'objectif principal est la coopération entre les territoires en incluant les éléments sociaux, joue un rôle important malgré ses difficultés d'application. Les émigrés, qui retournent au pays, ont aussi une sensibilité différente et apportent une culture nouvelle et de nouvelles approches sociales en termes de perspective de développement.

**Tableau 20 : Les dimensions coopératives entre les territoires (en %, plusieurs réponses possibles)**

Dimensions /Terrains	Kukës/Shkodra	Ulcinj	Gjakova
Privés - Privés	26	63	47
Publics - Privés	82	65	60
Associations -Public	40	50	30

Source : auteur

On observe alors des démarches faites en coopération entre différents groupes d'acteurs privés et d'autres menées par les représentants des acteurs privés et publics.

En **Albanie**, les partenariats public/privé (PPP) sont les plus cités (82 % des interviewés) tandis que les coopérations entre privés sont rares (26 %). Dans les territoires balkaniques, on a souvent recours à cette forme de coopération pour le développement du territoire, dans plusieurs domaines : routes, hôpitaux, construction d'ouvrages publics... Dans le cas de Shkodra, nous avons analysé le « jeu » des acteurs territoriaux et les plans menés par la municipalité pour les mobiliser. Le PPP le plus important dans cette région a été lancé en 2017 à travers un projet d'un milliard d'euros censé financer la construction de nombreuses infrastructures albanaises comme des écoles ou des hôpitaux. Or, ce PPP n'a pas réussi à produire à ce jour les effets escomptés en matière de transformation du territoire. Les raisons pour lesquelles ce grand projet n'a pas fonctionné sont dues à plusieurs facteurs :

- La dette publique a fortement augmenté et le gouvernement n'a pas payé les entreprises privées qui étaient impliquées dans ce projet, ce qui a interrompu leur travail .
- Certaines entreprises privées ont été impliquées dans des affaires de corruption et ont dû faire face à des problèmes judiciaires.
- Le niveau élevé de la bureaucratie n'a pas permis aux entreprises d'être performantes et de respecter les délais sans parler des conflits entre les entreprises privées.

Ce PPP « One Billion », lancé il y a deux ans, prévoyait la construction d'au moins sept grands projets d'infrastructure, mais, deux ans après, il s'est limité à trois ou quatre petits projets concernant pour la plupart, des routes à deux voies qui représentent près de 80 % du



paquet gouvernemental initial. En outre, ces projets ne représentent pas une priorité en matière d'infrastructures, susceptible d'augmenter la productivité de l'économie.

Cette politique de PPP est suivie et gérée par le gouvernement central, sans l'intervention du pouvoir local. Tous les ouvrages publics importants de ce type dans le domaine des infrastructures, de la gestion des minéraux, de même que des ressources spécifiques aux territoires ne sont pas gérés par les municipalités, ni par les acteurs privés locaux. La coopération public-privé visant à transformer les territoires n'est basée que sur la coopération des grandes entreprises avec le gouvernement central. Les autorités locales comme les municipalités et même la préfecture, qui est pourtant l'émanation de l'État central, sont alors totalement marginalisées, leur rôle restant très limité dans la transformation du territoire. Par cette forme d'exclusion des autorités locales, la trajectoire de développement entre dans un schéma dont les vecteurs locaux manquent et par conséquent affectent la cohésion globale et augmentent la polarisation des acteurs.

Selon la banque mondiale, au cours des deux dernières décennies, les gouvernements albanais successifs ont pourtant de plus en plus utilisé ces PPP comme moyen le plus efficace de construction de routes, d'infrastructures énergétiques, d'hôpitaux ou d'écoles. Les PPP en question offrent alors de nombreux avantages, y compris l'utilisation de ressources financières plus importantes et des connaissances du secteur privé, plaçant les risques sur la partie la plus en mesure de les payer. L'Albanie gère actuellement un portefeuille important de plus de 200 PPP, dont 186 dans le domaine de l'énergie et le reste dans les secteurs des transports, de la santé, de l'environnement et de l'agriculture.

**Au Monténégro**, les réalités de coordination entre le public et le privé que l'on observe sont moins citées (65 %), mais très similaires avec ce que l'on observe en Albanie. Les Monténégrins coopèrent de manière très limitée dans un contexte où les décisions sont très centralisées et les acteurs privés sont contractés par le gouvernement pour la construction d'ouvrages publics comme ceux liés aux infrastructures. En revanche, les coopérations entre acteurs privés sont beaucoup plus citées (63 %), sans parler des échanges avec le tissu associatif.

Au **Kosovo**, les expériences de coordination entre acteurs publics et acteurs privés sont encore faibles (60 % de citations), de même qu'entre acteurs privés. Par contre, les municipali-

tés offrent aux nouvelles entreprises des conditions qui sont très favorables ; le système fiscal apparaît favorable aux investissements étrangers et enfin la simplification des démarches administratives joue un rôle important.

## **Conclusion**

Basée sur nos enquêtes de terrain, l'évaluation des formes actuelles de gestion et de gouvernance dans la zone d'étude montre encore beaucoup de limites. Les indicateurs sont peu favorables en matière d'innovation, y compris numérique, en matière de qualité des services publics, de dépendance à la gouvernance centrale et de faible participation des citoyens, de partenariats et collaborations entre acteurs économiques ou d'éducation. Généralement, les acteurs privés ont des difficultés à se coordonner et la corruption reste trop présente.

Mais ce bilan doit être relativisé, car on observe, là encore, de fortes disparités entre les territoires étudiés. Les trois pays ont différents systèmes de gestion de ressources et de construction territoriale. En Albanie, les difficultés restent nombreuses du fait d'une gestion verticale, excluant souvent les acteurs locaux dans la prise de décision. Le climat politique et celui des affaires ne permettent pas de réaliser les objectifs de gestion adaptative et de gouvernance partagée. La culture de cohésion institutionnelle et d'inclusion est faible et la capacité de mobiliser est presque inexistante. En outre, la corruption est un obstacle majeur à la démocratisation et au développement local. Elle témoigne de l'échec de la coopération entre la société et le gouvernement pour gérer les intérêts concurrents de différents groupes (Grindle, 2001 ; Manaj, 2015).

Au contraire au Kosovo et au Monténégro, la coordination entre acteurs est plus avancée et les formes de gouvernance commencent à évoluer, même si nos enquêtes à Gjakova montrent encore beaucoup de limites et un manque de transparence et de confiance des citoyens.



## Chapitre 8

### **Cohésion, coopération et proximité géographique**

Ce chapitre vise à présenter certaines dynamiques de coopération entre les territoires, à l'échelle locale (entre villages et villes), régionale et internationale (dimension transfrontalière). On reviendra également sur certains éléments relatifs aux enjeux de cohésion européenne et sur les pratiques de mobilité et l'histoire des projets partenariaux pour mieux situer les perceptions des acteurs et les premiers réseaux collectifs qui émergent.

#### **I. L'importance de la cohésion et de la proximité territoriale et son rôle dans le développement territorial**

À propos du développement territorial, il est important de connaître le rôle que jouent la proximité entre acteurs, les obstacles existants, les possibilités peu exploitées, selon les différents points de vue des intervenants publics et privés, locaux et régionaux. Ce jeu d'acteurs en termes de proximité est susceptible de créer une cohésion territoriale spécifique, donnant au territoire une autre valeur dans la perspective du développement. On parle communément de « cohésion territoriale », en la définissant comme l'amélioration des conditions de vie des citoyens, quel que soit leur lieu d'habitation. L'égal accès aux services essentiels à leur existence quotidienne dans leur lieu de vie (logements, entreprises, transports publics, structures de soins, d'enseignement, de loisirs, de culture...) suppose la réduction des disparités et déséquilibres territoriaux (villes/campagne, centres-villes/banlieues, etc.). L'impératif de la cohésion sociale (et économique) et de la cohérence territoriale s'impose aujourd'hui à l'intervention publique en matière d'aménagement et de développement tant à l'échelle nationale (et infrarégionale) qu'au niveau européen (Traité de Lisbonne, article 174 à 178).

Les pays des Balkans, en tant que candidats à l'intégration dans l'UE, font partie de programmes de coopérations qui doivent permettre de renforcer leurs capacités, institutionnelles, socioculturelles ou économiques. De nombreux projets de développement reposent ainsi

sur la coopération entre pays proches afin d'augmenter la cohérence entre les territoires, de créer de nouvelles convergences et de minimiser les divergences. Les objectifs de ces programmes sont diversifiés :

- Créer de nouvelles réalités géoéconomiques .
- Installer de nouveaux modes de gouvernance pour relever les défis en commun et être plus efficaces dans la gestion de territoire en encourageant les échanges de potentiels et en favorisant les démarches conjointes.
- Explorer et exploiter de nouvelles possibilités d'utilisation des ressources.
- Initier une nouvelle initiative sur le plan économique en cohérence avec les objectifs d'intégration.

À l'échelle européenne, la coopération vise à promouvoir un développement économique, social et territorial harmonieux de l'Union dans son ensemble. Elle s'articule autour de trois axes de coopération : transfrontalière (Interreg A), transnationale (Interreg B) et interrégionale (Interreg C).

Après une longue période de diverses formes de coopération, le programme de coopération transnationale « Balkans-Méditerranée 2014-2020 » a été identifié comme un outil pour renforcer les partenariats, en tirant parti des expériences et des résultats obtenus jusqu'alors. Comment est perçue la cohésion territoriale balkanique par la Commission européenne ? « Une première caractéristique de la cohésion territoriale en tant qu'objectif politique est qu'elle consiste en une harmonisation de différents paradigmes de développement, à savoir la compétitivité régionale, la convergence et la durabilité » (TSP 2011). Conformément à la stratégie Europe 2020 à laquelle elle doit contribuer, la future politique de cohésion accordera encore plus de poids aux questions urbaines et aux territoires spécifiques (CE, 2011), en concentrant ses efforts pour améliorer la compétitivité et l'efficacité. Ainsi, la cohésion territoriale sert les objectifs de croissance intelligente, inclusive et durable de la stratégie Europe 2020 et, plus largement, elle peut être considérée comme la dimension territoriale du développement durable. Cette vision à long terme et globale intègre la cohésion territoriale dans les questions primordiales du bien-être et du progrès, c'est-à-dire un bien-être économique et social durable<sup>32</sup>.

Les indicateurs qui permettent une évaluation de ces dimensions sont les suivants :

- L'existence d'institutions dans les différents territoires aptes à considérer les opportunités de coopération.

---

<sup>32</sup> [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/INTERCO\\_Final-Report\\_Part-B\\_Main-Report.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/INTERCO_Final-Report_Part-B_Main-Report.pdf)

- L'équilibre du développement et les disparités entre les territoires concernant l'utilisation des ressources.
- Les priorités des institutions dans leur agenda de développement, notamment pour le développement des équipements.
- L'émergence des territoires fragiles (ruraux).
- Les interrelations accrues entre les micro-territoires.

Actuellement, dans les Balkans, la gestion et la planification des villes, des petites villes et des zones rurales sont subordonnées à la prise de décision politique, aux acteurs socio-économiques et aux projets urbains, manquant donc d'approches stratégiques et conduisant souvent à des prises de décision qui menacent les ressources et mettent en péril le contexte socio-économique et la résilience écologique (*Western Balkan Network on Territorial Governance*, 2019). De profondes transformations caractérisent l'histoire récente du capital institutionnel et social dans les Balkans occidentaux. Les processus de privatisation, de libéralisation et de décentralisation territoriale et fiscale ont été entrepris avec des cadres et mécanismes institutionnels souvent faibles et non coordonnés. Ces derniers, en plus de modifier les procédures et les agences, ont dans de nombreux cas conduit à des échecs du capital institutionnel et social pour répondre correctement aux défis locaux et globaux. Le manque de coordination institutionnelle et de coopération des parties prenantes, ainsi que l'absence d'approches transparentes et inclusives, ont progressivement entravé les pratiques démocratiques fluides qui ont été introduites depuis les années 1990. La consolidation d'un capital institutionnel et social est à la fois entravée et facilitée par un ensemble hétérogène de facteurs internes et externes.

Les obstacles dépendent principalement :

- du manque de volonté des représentants politiques d'introduire des procédures démocratiques ouvertes, transparentes et légitimées, conjointement avec une harmonisation des cadres juridiques nationaux et des priorités entre les pays des Balkans occidentaux, visant à instituer une « grande région » fonctionnelle tout en adoptant des politiques locales ;
- de la faible conscience de l'importance de la gouvernance à plusieurs niveaux et des procédures démocratiques inclusives pour permettre le développement territorial,

associée à un manque de compétences et de savoir-faire résultant d'une fuite des cerveaux alarmante et de l'exode de la main-d'œuvre qualifiée ;

- du manque de capacité institutionnelle des acteurs locaux à entreprendre de manière proactive les processus de changement requis, actuellement immobilisé par toutes sortes de blocages et de « routines défensives ».

Le développement de zones intermédiaires est différent dans les territoires balkaniques. Celui-ci relève de programmes élaborés par des autorités locales. Il n'existe pas de programme spécifique de vitalisation de ces zones, mais elles sont incluses dans le développement régional en général. La présence institutionnelle faible et l'émigration ont aussi affecté la dynamique sociale, créant des vides qui rendent l'intervention des acteurs locaux primordiale.

**Tableau 21 : Convergences et divergences entre indicateurs territoriaux des acteurs publics et privés**

Indicateurs territoriaux	Convergences territoriales	Divergences
Territoires proches en difficulté (micro-territoires fragiles)	Proximité et besoins communs	Manque d'infrastructures et conditions de transport problématiques
Valorisation des ressources	Ressources qui peuvent profiter aux deux territoires proches par des stratégies et des politiques d'exploitation concertées	Obstacles d'exploitation des ressources et gouvernance verticale
Géographie de territoire dans le contexte d'une cohérence de proximité entre les territoires.	Activités en commun, commerciales, économiques, et coopérations de base sur les mêmes nécessités	Dynamiques démographiques
Initiatives institutionnelles destinées à prendre en considération les avantages territoriaux et la gestion des fragilités	Nécessité d'activités commerciales Tentatives des institutions de créer des partenariats avec les autres acteurs pour augmenter la cohésion territoriale	Engagement des décideurs à avoir comme priorité la coopération territoriale
Tendances à la fragmentation entre les territoires et impact de cette inégale polarisation Coopérations transversales	Programmes IPA	Manque presque total d'interaction entre les territoires très fragiles
L'aspect innovant des entreprises	Tendance au travail en commun pour s'adapter aux changements	Obstacles venant de la bureaucratie
Commerce entre les zones rurales fragiles et urbaines	Comment est réalisée l'activité économique Coordination entre les entreprises	Obstacles d'infrastructure Limitations de transports
Approche de l'esprit entrepreneurial avec les territoires proches	Accords et démarches de développement et de poursuite de la coopération Nouvelle culture économique amenée par l'émigration	Compétitivité et marchés peu efficaces Problématique de propriété
Partenariat avec le gouvernement pour augmenter les activités avec les territoires proches	Démarches de municipalités et d'acteurs institutionnels pour créer des formes de partenariat avec les entreprises rurales proches	Échec dans la gestion des financements de l'Union européenne pour le développement rural
Compétitivité locale comme indicateur de développement économique et approche territoriale	Développement de marchés entre les territoires proches et forme de ces activités (partenariats ou monopoles)	Verticalité comme obstacle essentiel au développement économique de territoire

Source : auteur

Pour autant, et malgré des différences sociodémographiques et d'organisation de l'espace rural et urbain, le tableau synthétique montre plusieurs proximités géographiques et institutionnelles entre les territoires voisins : mêmes défis socio-économiques, mêmes besoins, mêmes ressources potentiellement valorisables, mêmes dynamiques entrepreneuriales (y compris en lien avec le retour de certains émigrés). S'ajoutent la mise en œuvre des actions communes et le déploiement des premiers programmes de coopération sur lesquels nous reviendrons. L'ensemble reste toutefois limité par les contraintes de déplacement, les défauts de gouvernance, la trop grande place de la bureaucratie ou les enjeux de stabilité foncière non réglés.

## **II. Étude comparée des territoires**

Comme nous le savons, nos territoires d'étude sont très proches, mais les différences sociales, économiques, administratives et politiques conduisent à des dynamiques très différentes. **L'une des plus marquées est la différence entre zones rurale et urbaine.**

L'harmonisation des visions des différents acteurs des politiques publiques et la réduction des différences entre territoires sont la mission fondamentale de la gouvernance territoriale. Ce processus nécessite l'implication de certaines dimensions et valeurs territoriales. Le tableau ci-dessus répertorie un certain nombre d'indicateurs de cohésion territoriale.

Une politique économique commune peut reposer sur les échanges commerciaux et la promotion des produits et services locaux. L'agriculture, l'industrie et le tourisme s'appuieront sur les politiques et mécanismes communs qui soutiennent le développement économique aux niveaux macro régionale, national, régional et local.

### **A. En Albanie**

Nous l'avons vu à maintes reprises, Kukës est le territoire le plus fragile de notre zone d'étude. La stratégie de planification y est très fragmentée, et les difficultés des microterritoires font apparaître un niveau de développement problématique. Les caractéristiques sont :

- L'infrastructure routière très faible qui entraîne des difficultés pour les territoires à réaliser des projets ou des coopérations communs efficaces.
- Les problèmes de la propriété qui constituent un obstacle que les institutions n'ont pu dépasser.



- L'émigration a changé les priorités et les réalités économiques dans les communes fragiles et abandonnés.
- Le budget est limité pour construire et développer les infrastructures et améliorer les conditions de vie.
- La vision d'une gouvernance rénovée est encore limitée par le climat politique.

**Tableau 22 : Convergences / divergences pour chaque territoire d'étude**

Indicateurs	Convergences/ Divergences			
	Shkodra	Kukës	Gjakova	Ulcinj
Territoires proches en difficulté	Manque d'infrastructures dans les zones périurbaines	Manque presque total d'infrastructure entre les villages et avec la ville Manque de transport	Manque de transport Émigration des jeunes	Manque de transports publics Infrastructure faible
Contexte de cohérence et de proximité entre les territoires.	Développement du tourisme Échange de produits agricoles entre les villages Problématique foncière	Impossibilité de valorisation de ressources Tourisme manquant à cause d'une infrastructure faible	Développement de la production agricole	Tourisme Commerce avec Shkodra Obstacles des frontières Commerce entre les microterritoires
Initiatives institutionnelles : territoriaux et gestion des fragilités	Initiatives entre municipalités (Ulcinj-Shkodra)	Manque d'initiatives avec les territoires proches Obstacle législatif et foncier	Manque d'initiatives institutionnelles Projets IPA avec les municipalités proches	Initiatives IPA Tourisme avec les territoires proches
Commerce entre les zones rurales fragiles et urbaines Approche de l'esprit entrepreneurial avec les territoires proches	Distance géographique favorable Infrastructure en reconstruction Limites dans les transports	Infrastructure très problématique Manque total de transport Distance très réduite entre les territoires Abandon de la zone par les jeunes ce qui rend beaucoup plus difficile la coopération commerciale	Distance très réduite entre les territoires Commerce de production agricole Transport en cours d'amélioration Abandon de la zone	Tourisme bien développé Commerce et infrastructure encore faibles
Partenariat avec le gouvernement pour augmenter les activités avec les territoires proches	Schémas de subvention par le ministère de l'Agriculture, mais difficiles à appliquer Bureaucratie	Schémas de subvention par le ministère de l'Agriculture, mais difficiles à appliquer Bureaucratie	Facilités pour l'économie rurale en termes de niveau de taxes et de coût de l'énergie	Facilitation des démarches administratives
Compétitivité locale comme indicateur de développement économique et d'approche territoriale	Compétition de IPARD (programme de financement du développement rural financé par l'UE)	Compétition de IPARD	Petites entreprises familiales agricoles	Entreprises touristiques

Source : auteur

La situation dans la région de Shkodra est un peu meilleure, sachant qu'elle est plus favorisée par la géographie, moins montagneuse, plus touristique et qu'elle a connu une histoire économique plus développée que Kukës.

Les conditions de Shkodra sont plus favorables, grâce à une infrastructure plus développée qui permet de développer les zones périurbaines et d'augmenter la communication entre micro-territoires, et spécifiquement avec les zones rurales. Pour autant, les institutions n'ont pas développé beaucoup d'initiatives pour faciliter les projets en commun, à l'exception des programmes internationaux qui ont pour objectif l'amélioration de la coopération.

## **B. Au Monténégro**

Les difficultés sont liées aux fragilités économiques et au manque de visions communes entre les acteurs institutionnels centraux en matière d'aménagement du territoire.

Les démarches publiques sont très faibles. Ce n'est que durant la saison touristique qu'il y a tendance à avoir plus de coopération entre les territoires proches parce que la dynamique économique est plus intense. Les terrains fragiles dans la zone d'Ulcinj sont caractérisés aussi par un abandon de la population qui a émigré. Mais l'infrastructure a aidé la circulation entre la ville et les villages. Selon un fonctionnaire de la commune d'Ulcinj, la tendance à la coopération entre les zones proches est très modeste, d'autant plus que les populations des zones reculées sont orientées vers l'émigration et la désertification de ces zones est toujours plus forte.

On notera cependant le déploiement des projets IPA entre Ulcinj et Shkodra de part et d'autre de la frontière, et qui ont comme objet la coopération entre les territoires dans un contexte de développement rural.

## **C. Au Kosovo**

Dans la zone de Gjakova, une plus grande cohérence territoriale apparaît. Depuis la guerre et malgré l'émigration, se maintient une tendance à développer les différentes zones du pays, et ce malgré les tensions politiques. Le problème de l'émigration est aussi présent, mais les infrastructures de communication sont plus développées qu'en Albanie et le contexte de cohésion territoriale plus favorable.

Ce sont des initiatives étrangères qui par différents projets font les démarches pour la cohésion de ce territoire.

### **III. Évaluation de la proximité et des coopérations**

Les questionnaires diffusés auprès de la population permettent de repérer l'importance des déplacements de proximité, notamment à Kukës ou Ulcinj (entre les villages ruraux et la ville) où les trois quarts des déplacements se font de façon quotidienne ou du moins plusieurs fois par semaine. À Shkodra et Gjakova, les mobilités sont plutôt hebdomadaires et peuvent concerner (entre 25 et 35 %) des déplacements entre villages ruraux même si la relation à la ville-centre est toujours majoritaire.

Ces échanges concernent surtout le commerce et la vie économique, soit les deux tiers des déplacements à Kukës et Gjakova, la moitié à Ulcinj ou Shkodra, même si dans ce dernier territoire les motivations administratives sont plus marquées (45 %).

Globalement, à l'exception d'Ulcinj, les interviewés regrettent l'absence de transports en commun pour leurs mobilités et attendent des améliorations de la part des municipalités. Ils dénoncent un manque de financements publics à Gjakova, mais aussi une mauvaise gestion à Kukës et Shkodra. Un autre problème récurrent pour les entreprises (en particulier agricoles) est constitué par les retards de livraisons et donc les difficultés d'écoulement des biens, surtout à Kukës (95 % de gênes fréquentes ou très fréquentes) et Shkodra (77 %) voire à Ulcinj (67 %) ; la situation est meilleure à Gjakova (45 %) où des associations professionnelles semblent en outre faciliter les échanges.

L'étude des types de relations entre territoires montre également une certaine diversité de pratiques. Les relations campagne-ville sont associées à l'accès (souvent hebdomadaire) aux administrations en Albanie (entre trois quarts et 83 % des réponses) et beaucoup plus commerciales et quotidiennes à Gjakova ou Ulcinj, avec une volonté d'accroître encore ce type de relations dans les deux territoires, par opposition à Kukës.

**Tableau 23 : Échanges et coopération entre les territoires**

	Kukës	Shkodra	Gjakova	Ulcinj
<b>Fréquence des déplacements vers les territoires proches</b>				
Quotidiens	163 (28 %)	563 (41 %)	178 (15 %)	28 (41 %)
Plusieurs fois par semaine	274 (47 %)	110 (8 %)	260 (22 %)	24 (36 %)
Hebdomadaires	146 (25 %)	701 (51 %)	747 (63)	16 (23 %)
<b>Ces territoires proches sont ?</b>				
Deux espaces ruraux (village -village)	135 (23 %)	344 (25 %)	415 (35 %)	21 (31 %)
Rural et urbain (village-ville)	315 (54 %)	852 (62 %)	628 (53 %)	36 (54 %)
Deux zones urbaines (ville-ville)	133 (23 %)	179 (13 %)	143 (12 %)	10 (15 %)
<b>Pour quels besoins vous déplacez-vous dans les zones proches ?</b>				
Administratif	204 (35 %)	619 (45 %)	261 (21 %)	17 (25 %)
Commerce, économie	362 (62 %)	674 (49)	795 (67 %)	35 (51 %)
Services locaux	17 (3 %)	83 (6 %)	142 (12 %)	16 (24 %)
<b>Les transports en commun sont-ils offerts par le gouvernement local ?</b>				
Oui	-	-	593 (50)	51 (75 %)
Non	583 (100 %)	1375 (100 %)	-	-
Quelquefois	-	-	593 (50)	17 (25 %)
<b>Considérez-vous la qualité des infrastructures comme un obstacle crucial ?</b>				
Très efficace	0	28 (2 %)	415 (35 %)	20 (29 %)
Pas du tout efficace/besoin d'amélioration urgent	583 (100 %)	1348 (98 %)	771 (65 %)	48 (71 %)
<b>Attendez-vous une amélioration qui provienne...</b>				
Du gouvernement local	438 (75 %)	1237 (90 %)	1163 (98 %)	58 (86 %)
Du gouvernement central	87 (15)	28 (2 %)	24 (2 %)	10 (14 %)
De tout fonds de développement	58 (10 %)	110 (8 %)	-	-
<b>Quelle est la principale raison selon vous pour expliquer le manque d'infrastructures ?</b>				
Pas assez de financement public	70 (12 %)	248 (18 %)	770 (65 %)	33 (48 %)
Pas la priorité du gouvernement local	198 (34 %)	399 (29 %)	118 (10 %)	19 (29 %)
Mauvaise gestion des financements	315 (54 %)	728 (53 %)	297 (25 %)	16 (23 %)
<b>Avez-vous des problèmes d'écoulement des produits par manque de transport ?</b>				
Très souvent	437 (75 %)	687 (50 %)	237 (20 %)	35 (52 %)
Souvent	116 (20 %)	372 (27 %)	391 (33 %)	10 (15 %)
Rarement	29 (5 %)	316 (23 %)	534 (45 %)	22 (33 %)
<b>Les associations professionnelles locales sont-elles utiles pour organiser les échanges ?</b>				
Oui	9 (15 %)	179 (13 %)	438 (37 %)	17 (26 %)
Peu	495 (85 %)	1196 (87 %)	747 (63 %)	50 (74 %)
Non	-	-	-	-

Source : auteur

**Tableau 24 : Relation entre les zones rurales et urbaines les plus proches**

	Kukës	Shkodra	Gjakova	Ulcinj
<b>Quelle est la raison pour laquelle vous voyagez dans la zone urbaine la plus proche</b>				
Administrative	103 (83 %)	267 (76 %)	91 (37 %)	17 (26 %)
Activité commerciale	12 (10 %)	71 (20 %)	118 (48 %)	39 (58 %)
Autres services	9 (7 %)	14 (4 %)	37 (15 %)	11 (16 %)
<b>À quelle fréquence voyagez-vous dans cette zone ?</b>				
Quotidienne	80 (65 %)	185 (52 %)	179 (73 %)	56 (82 %)
Hebdomadaire	31 (25 %)	125 (35 %)	37 (15 %)	7 (11 %)
Mensuel	12 (10 %)	46 (13 %)	29 (12 %)	5 (7 %)
<b>Fréquence pour des raisons commerciales ?</b>				
Quotidienne	79 (64 %)	260 (73 %)	203 (83 %)	55 (81 %)
Hebdomadaire	31 (25 %)	53 (15 %)	24 (10 %)	7 (9 %)
Mensuel	13 (11 %)	43 (12 %)	17 (7 %)	7 (10 %)
<b>Trouvez-vous pratique de développer les voyages commerciaux</b>				
Non	99 (80 %)	100 (56 %)	110 (45 %)	22 (32 %)
Oui	3 (2 %)	82 (23 %)	81 (33 %)	36 (53 %)
Sans opinion	22 (18 %)	75 (21 %)	54 (22 %)	10 (15 %)

Source : auteur

**Tableau 25 : Relation entre les zones rurales les plus proches**

	Kukës	Shkodra	Gjakova	Ulcinj
<b>Quelle est la raison pour laquelle vous voyagez dans la zone rurale la plus proche</b>				
Administrative	13 (11 %)	18 (5 %)	29 (12 %)	1 (2 %)
Activité commerciale	46 (37 %)	75 (21 %)	66 (27 %)	58 (85 %)
Autres services	64 (52 %)	264 (74 %)	150 (61 %)	9 (13 %)
<b>À quelle fréquence voyagez-vous dans cette zone ?</b>				
Quotidienne	15 (12 %)	35 (10 %)	90 (37 %)	39 (58 %)
Hebdomadaire	17 (39 %)	160 (45 %)	125 (51 %)	18 (27 %)
Mensuel	60 (49 %)	160 (45 %)	30 (12 %)	10 (15 %)
<b>Fréquence pour des raisons commerciales ?</b>				
Quotidienne	6 (5 %)	53 (15 %)	51 (10 %)	9 (13 %)
Hebdomadaire	44 (36 %)	107 (30 %)	98 (40 %)	33 (49 %)
Mensuel	73 (59 %)	196 (55 %)	122 (50 %)	26 (38 %)
<b>Trouvez-vous pratique de développer les voyages commerciaux</b>				
Non	104 (85 %)	285 (80 %)	110 (45 %)	43 (63 %)
Oui	6 (5 %)	53 (15 %)	74 (30 %)	16 (24 %)
Sans opinion	12 (10 %)	18 (5 %)	61 (25 %)	9 (13 %)

Source : auteur

Les relations entre zones rurales sont également fondées sur des échanges commerciaux et quotidiens à Ulcinj (85 %) et relèvent de l'accès aux services de base et moins réguliers sur les autres terrains.

De ville à ville, on retrouve des échanges à base administrative sauf à Gjakova où les relations commerciales sont un peu plus fortes et quotidiennes, tout comme à Ulcinj.

**Tableau 26 : Relation entre les zones urbaines les plus proches**

	Kukes	Shkodra	Gjakova	Ulcinj
<b>Quelle est la raison pour laquelle vous voyagez dans la zone urbaine la plus proche</b>				
Administrative	68 (45 %)	228 (41 %)	54 (16 %)	27 (40 %)
Activité commerciale	28 (19 %)	128 (23 %)	135 (39 %)	33 (49 %)
Autres services	55 (36 %)	203 (36 %)	154 (45 %)	7 (11 %)
<b>À quelle fréquence voyagez-vous dans cette zone ?</b>				
Quotidienne	43 (35 %)	160 (45 %)	130 (53 %)	43 (64 %)
Hebdomadaire	67 (55 %)	121 (34 %)	59 (24 %)	14 (21 %)
Mensuel	12 (10 %)	75 (21 %)	54 (23 %)	10 (15 %)
<b>Fréquence pour des raisons commerciales ?</b>				
Quotidienne	31 (25 %)	125 (35 %)	91 (37 %)	28 (41 %)
Hebdomadaire	12 (53 %)	115 (47 %)	123 (51 %)	32 (48 %)
Mensuel	27 (22 %)	64 (18 %)	29 (12 %)	7 (11 %)
<b>Trouvez-vous pratique de développer les voyages commerciaux</b>				
Non	67 (55 %)	189 (53 %)	110 (45 %)	25 (38 %)
Oui	25 (20 %)	43 (12 %)	85 (35 %)	18 (26 %)
Sans opinion	53 (15 %)	114 (32 %)	48 (20 %)	24 (36 %)

Source : auteur

En réalité, les territoires de Gjakova et Ulcinj ont un passé très similaire concernant la culture administrative et la vision de l'aménagement du territoire. Les deux pays ont été gérés pendant plusieurs décennies par la Fédération de la Yougoslavie, par conséquent l'aménagement du territoire, la culture administrative et la planification d'utilisation des ressources ont été traités avec la même approche.

Pour autant, Gjakova est caractérisé par un mouvement démographique plus marquant parce que c'est un territoire qui a souffert de la guerre et inévitablement les habitants ont modifié leurs approches sociales.

Il est à noter également des similarités dans la région d'Ulcinj et de Shkodra. Les deux villes sont très proches. Ce sont des zones touristiques, avec les mêmes caractéristiques géographiques et des similarités culturelles. Ce sont également des villes qui échangent entre elles et

partagent leurs expériences en matière de coopérations municipales, de commerce ou de tourisme. Cette approche transfrontalière est également renforcée par le programme IPA et les objectifs d'intégration.

**Tableau 27 : Synthèse sur les coopérations entre les territoires**

<b>Kukës</b>	<b>Shkodra</b>	<b>Ulcinj</b>	<b>Gjakova</b>
<b>FORCES</b>			
Tourisme de montagne	Ville très touristique	Tourisme	Commerce de produits d'agriculture
Les mentalités en commun entre les microterritoires facilitent la communication entre les actions entrepreneuriales et les habitants	Les avantages du positionnement géographique facilitent l'activité économique	Tourisme culturel favorisé	Présence forte de projets internationaux
Facilité en communication	Commerce développé	Le commerce entre les micro-territoires	
Socialement très solide	Héritage culturel comme attraction pour les territoires proches	Coopération avec Shkodra en termes de besoins	
Commerce plus facile	Différents programmes de l'UE avec priorité sur le développement des zones frontalières	Similarités sociales et culturelles facilitant le processus de coopération	
	Ville universitaire très visitée		
<b>FAIBLESSES</b>			
Infrastructure routière	Infrastructure	Coopération faible	Coopération faible
Émigration	Manque de coopération avec la gouvernance centrale	Pas de prise d'initiatives	Pas d'initiatives en commun
Abandon par la gouvernance centrale	Manque de mobilisation des potentiels	L'obstacle de la frontière	Manque de communication entre les institutions à proximité
Manque de crédibilité	Faible coopération des institutions géographiquement proches	Difficulté de communication, langues différentes	Différences sociales
<b>OPPORTUNITÉS</b>			
Possibilité d'utiliser les avantages	Présence très forte du programme de développement avec Ulcinj	Présence très forte du programme de développement avec Shkodra	L'organisation et les projets internationaux
Projets de l'UE	Partie d'Interreg	Partie d'Interreg	Frontière avec l'Albanie
Ressources nombreuses	Avantages touristiques qui attirent l'autre région	Images touristiques qui attirent l'autre région	Conditions climatiques et ressources
Frontière avec le Kosovo	Frontière avec le Monténégro	La frontière avec Shkodra	Programme politique avec des priorités bien consolidées
Société flexible pour adopter les changements politiques et esprit d'inclusion	Cohésion territoriale et sociale entre eux	Infrastructure bien consolidée	Infrastructure en développement rapide
		Démocratie participative consolidée	

## IV. Quelques exemples de projets internationaux

Globalement, les personnes interrogées évaluent positivement les projets de coopération. La majorité des interviewés de Kukës (77 %), Ulcinj (69 %) et Gjakova (63 %) considère que les partenariats ont favorisé, au moins partiellement, le **développement touristique**. Si le taux est plus faible à Shkodra (44 %), on remarque qu'un vingtième des répondants identifie un fort impact. Les raisons en sont les courtes distances à Kukës et Shkodra (de 63 à 71 %), mais aussi les similitudes culturelles, voire la qualité des environnements et des paysages, notamment à Gjakova et Ulcinj.

Dans le **domaine agricole**, les bienfaits des coopérations sont également signalés à Kukës (75 %, dont 29 % d'impacts très forts), à Ulcinj (64 %) et à Shkodra (55 %). À Gjakova, les avis sont plus partagés avec des effets faibles pour la majorité (57 %) des répondants.

Enfin, les questionnaires montrent que le **rôle de l'Union européenne** est décisif à Kukës (55 %) et Shkodra (72 %), plus modeste et à améliorer à Gjakova comme à Ulcinj.

**Tableau 28 : Dynamiques transfrontalières selon les territoires**

	Kukës	Shkodra	Gjakova	Ulcinj
<b>Pensez-vous que les projets transfrontaliers favorisent le développement touristique ?</b>				
Très peu	117 (23 %)	728 (56 %)	437 (37 %)	21 (31 %)
En partie, mais doit être amélioré	357 (70 %)	299 (23 %)	601 (51 %)	30 (46 %)
Beaucoup	36 (7 %)	273 (21 %)	142 (12 %)	16 (23 %)
<b>Pensez-vous que la promotion du tourisme entre deux zones proches s'est principalement développée à cause de :</b>				
Similitudes culturelles	127 (25 %)	195 (15 %)	625 (53 %)	34 (51 %)
Courtes distances	321 (63 %)	923 (71 %)	306 (26 %)	10 (15 %)
Qualités de l'environnement et des paysages	61 (12 %)	182 (14 %)	248 (21 %)	23 (34 %)
<b>Pensez-vous que les échanges d'expériences, les activités communes dans l'agriculture ont aidé au commerce entre deux zones proches</b>				
Très peu	127,5 (25 %)	585 (45 %)	673 (57 %)	24 (36 %)
En partie, mais doit être amélioré	148 (29 %)	325 (25 %)	390 (33 %)	16 (24 %)
Beaucoup	235 (46 %)	390 (30 %)	118 (10 %)	27 (40 %)
<b>Pensez-vous que les programmes de l'UE jouent un rôle dans le développement et la coopération entre les régions ?</b>				
Très peu	76 (15 %)	65 (0,05)	283 (24 %)	13 (19 %)
En partie, mais doit être amélioré	153 (30 %)	299 (23 %)	661 (56 %)	28 (42 %)
Oui	280 (55 %)	936 (72 %)	236 (20 %)	26 (39 %)



Plus concrètement, les exemples de projets régionaux développés ci-dessous s'appuient sur des partenariats qui ont été noués entre les gouvernances locales et plusieurs organisations étrangères comme l'Union européenne ou la Banque mondiale, projets auxquels nous avons pu participer.

C'est en particulier le cas avec la Délégation européenne qui est une assistance aux projets de développement à travers la mise en place de différents programmes. Les plus significatifs sont IPA et IPA INTERREG, concentrés sur la problématique transfrontalière et la coopération interrégionale. Ces projets ont concerné l'Albanie, le Monténégro, l'Italie et la Grèce et nous allons mettre l'accent sur les territoires qui font l'objet de cette recherche.

## **A. La coopération Albanie / Kosovo et les territoires de Kukës et de Gjakova**

Sur les deux territoires albanais étudiés, on observe la présence d'organisations représentant plusieurs acteurs internationaux qui ont la responsabilité de la gestion de différents projets, en coopération avec certains acteurs locaux.

Les programmes IPA interrégionaux sont typiquement destinés au renforcement et au meilleur développement de la coopération entre les territoires frontaliers et ont pour objectif de minimiser les barrières frontalières à travers une unification de la gouvernance et la mise en place de choix prioritaires communs.

Sur les deux territoires albanais, il y a des organisations représentant des acteurs internationaux responsables de gérer des projets en coopération avec les autres acteurs locaux.

### *IPA Cross-Border Cooperation (CBC) Programme 2014–2020 Albania – Kosovo*

Le projet couvre plusieurs régions entre l'Albanie et le Kosovo, mais l'analyse portera sur Kukës et Gjakova. Il vise à promouvoir les zones rurales caractérisées par des problèmes spécifiques.

Les objectifs de ce programme sont :

- Le développement durable, l'un des thèmes horizontaux à intégrer dans toutes les priorités.

- La protection de l'environnement en favorisant le changement climatique, l'adaptation et l'atténuation, la prévention et la gestion des risques.
- Le soutien au tourisme, à la culture et au patrimoine naturel.
- La promotion de l'emploi, de la mobilité de la main-d'œuvre et de l'inclusion sociale et culturelle.
- Une assistance technique et d'ingénierie de projets.

La zone couvre un territoire de 8 335 km<sup>2</sup> avec une population totale d'environ 936 761 habitants. La longueur totale de la frontière est de 114 km<sup>2</sup>. La zone du programme présente un profil géographique contrasté. Elle est riche en chaînes de montagnes, plaines, vallées, rivières et lacs. Elle est riche en bois, en animaux sauvages et en pâturages (les forêts et les pâturages couvrent plus de 50 % de la surface totale). Le terrain est également assez difficile avec des sites préservés, ce qui en fait une attraction touristique pour les deux côtés de la frontière.

Depuis 2009, la nouvelle autoroute construite qui traverse Durrës jusqu'à Kukës puis traverse la frontière jusqu'à Priština a considérablement contribué à l'augmentation des mouvements de personnes et de marchandises à des fins diverses comme le commerce, le tourisme, l'éducation et les échanges.

C'est une zone traditionnelle pour l'élevage de moutons et une grande zone de pâturage. Elle est riche en minéraux comme le chrome, le charbon, le fer-nickel, le cuivre, la craie, le quartz et le marbre.

Le programme interrégional intervient sur plusieurs sujets sensibles qui jouent un rôle très important dans le développement du territoire, mais en privilégiant les acteurs institutionnels. Ce sont ces derniers qui, du fait de leur nature, assurent la coordination en modifiant les règlements, en proposant des changements de la législation, etc. Certains aspects sont visés justement parce qu'ils n'ont pas été traités par les institutions.

La région est riche en ressources naturelles, par conséquent, la protection et la préservation de l'environnement de ces ressources sont cruciales pour son développement durable. Certains défis clés sont liés à l'exploitation incontrôlée des ressources naturelles dans la zone de programmation et au faible niveau d'application de la réglementation et des normes environnementales pour assurer une meilleure gestion de la foresterie et des zones protégées afin de prévenir la dégradation de l'environnement. La sensibilisation des parties prenantes locales à une meilleure utilisation des ressources naturelles est ainsi un défi clé. L'amélioration de la

gestion des déchets, le contrôle de la pollution, une utilisation efficace des ressources énergétiques et une meilleure gestion des terres figurent parmi les principales priorités à traiter par les plans de développement gouvernementaux et locaux. La poursuite de la valorisation des ressources naturelles dans la perspective du développement économique est une question clé pour le développement de la région (IPA Interreg 14-20).

Le potentiel touristique est une autre occasion manquée des deux côtés. La région possède un riche patrimoine historique, culturel et artistique qui doit être promu. Une valorisation plus poussée du patrimoine historique et culturel pourrait contribuer à renforcer l'identité de la région. Le projet souhaite développer divers types de tourisme (gastronomie de montagne et agrotourisme) dans toute la zone de programmation (IPA INTERREG 14-20).

Aussi le programme a adressé concrètement des coordinations horizontales et souligne l'importance de ces processus en conformité avec les objectifs et recommandations de l'UE. Il intègre et incorpore des questions horizontales et transversales conformément aux objectifs et politiques de l'UE. Ces questions se reflètent dans toutes les priorités sélectionnées pour le programme, telles que l'appropriation locale et l'égalité des chances.

### *Programme de développement rural 2014-2020 – Sous l'instrument de préadhésion*

Le programme IPARD II complétera les projets financés par des donateurs, qui sont coordonnés par le biais des mécanismes de coordination des donateurs. Le projet conjoint germano-danois de soutien à l'agriculture et au développement économique rural dans les zones montagneuses défavorisées (SARED), mis en œuvre au cours de la période 2014-2018, vise à développer des chaînes de valeur dans six régions rurales de montagne : Shkodra, Kukës, Dibër, Korce, Berat et Elbasan. Il aborde les quatre chaînes de valeur les plus importantes de ces régions, à savoir le petit bétail, les arbres fruitiers et les noix, les plantes médicinales et aromatiques et le tourisme rural. Les activités du projet comprennent l'assistance technique pour le renforcement des chaînes de valeur sélectionnées et le soutien à la diversification des activités économiques à la ferme et hors ferme, la promotion du dialogue public-privé et le soutien aux investissements.

## B. IPA INTERREG

### *AgriGo4Cities - Interreg Danube*

Le projet *AgriGo4Cities* pour l'agriculture urbaine a été conçu à une très large échelle intégrant le bassin du Danube. Il comprend les municipalités de Blagoevgrad (Bulgarie), Székesfehérvár (Hongrie), Ulcinj (Monténégro), Vaslui (Roumanie), Velenje (Slovénie) et le district municipal de Prague (République tchèque). Il insiste sur les modèles de gouvernance pour une meilleure capacité institutionnelle, en visant la « déconcentration » des politiques publiques afin d'aboutir à une participation plus large des citoyens aux processus de prise de décision.

Les inégalités sociales et économiques se reflètent dans la mauvaise qualité de la vie urbaine. Pour surmonter ces défis, le projet *AgriGo4Cities* vise à utiliser l'agriculture participative urbaine et suburbaine (UPA) comme une méthode puissante et nouvelle pour améliorer les capacités institutionnelles publiques afin de lutter contre l'exclusion socio-économique des groupes vulnérables / marginalisés et stimuler le développement urbain durable.

Les actions concernent :

1. Les activités de formation d'employés de l'administration publique, pour modifier les réglementations et intensifier les activités qui incluent les groupes fragiles ;
2. Les programmes d'éducation de ces groupes faibles pour travailler dans l'agriculture ;
3. La formation de plusieurs décideurs et les municipalités pour augmenter la démocratie participative et pour créer des emplois dans l'agriculture sur le terrain.

Pour cette raison, le projet vise à développer des méthodologies innovantes pour planifier une plus large participation du public et l'intégrer dans les processus de prise de décision. Cette méthodologie améliorera les capacités des administrateurs publics en associant les parties prenantes concernées et la société civile à la gouvernance et à la participation publiques.

Dans le consortium de coopération, Ulcinj était la municipalité la moins expérimentée en agriculture urbaine, hormis la présence des jardins familiaux. Les enjeux de planification participative étaient davantage présents ainsi que ceux liés à l'inclusion sociale. Pour autant, la perception des principaux avantages de l'agriculture urbaine, et notamment sur un plan économique, a été forte lors de ce programme. Cependant, les acteurs locaux ont regretté l'insuffisance des terres agricoles, suivi de près par le manque de financement voire le manque

d'information et de soutien, sans parler de la bureaucratie et des limites de la législation. À l'issue de ce projet, les recommandations politiques relevaient de plusieurs thèmes :

- mise à disposition de terres – sur des terrains vacants municipaux ou en planifiant de nouvelles zones agricoles au lieu de vastes infrastructures de transport ou de centres commerciaux, financement pour équiper les zones agricoles identifiées d'infrastructures ;
- sensibilisation et diffusion de connaissances sur l'agriculture urbaine afin de lever les obstacles motivationnels et informationnels ; les institutions compétentes, telles que les autorités locales et les associations devraient développer des outils d'information et organiser des cours de formation sur les avantages de l'agriculture urbaine au sens social, économique et environnemental ;
- utiliser les jardins comme points de rencontre et lieux de discussion et de participation publiques, pour mieux impliquer les citoyens dans les processus décisionnels.

La coopération transfrontalière entre Albanie et Monténégro est très importante notamment dans la région transfrontalière, concrètement Shkodra et Ulcinj sont aussi impliquées et l'UE leur a dédié plusieurs initiatives et projets.

#### *INTERREG CROSS BORDERS 2014–2020 (Albania –Montenegro)*

Le programme couvre un territoire de 11 970 km<sup>2</sup> avec une population totale d'environ 749 257 habitants. Le territoire du Monténégro, qui représente 52,1 % de la zone du programme, couvre 12 municipalités réparties dans trois régions géographiques. La partie albanaise est composée de trois unités administratives, les régions de Lezha et Shkodra et le district de Tropoja représentant 47,9 % de la zone du programme. La longueur de la frontière est de 244 km dont 38 km sont dans les eaux. Dans l'ensemble, la zone de programmation compte 23 municipalités et un total de 1 144 établissements – villes et villages. La zone du programme se caractérise par un profil géographique contrasté. Il présente de forts contrastes, car il alterne montagnes, collines, rivières, lacs et zone littorale, très proches les uns des autres.

La zone de programmation abrite plusieurs parcs nationaux, zones protégées et paysages reflétant la riche biodiversité et les différences environnementales. La qualité de l'environnement peut être valorisée dans des filières agropastorales à haute valeur comme la production de lait de qualité.

L'objectif global de ce programme transfrontalier est de promouvoir / renforcer les bonnes relations de voisinage et le développement socio-économique des régions frontalières, en valorisant leurs potentiels touristiques, un développement économique écologiquement durable et socialement inclusif, dans le respect de sa culture commune et de son patrimoine naturel. Le projet cherche à :

1. Encourager le tourisme et le patrimoine culturel et naturel.
2. Renforcer la compétitivité du secteur touristique par la valorisation économique du patrimoine culturel et naturel
3. Protéger l'environnement, en essayant d'atténuer les changements climatiques, prévenir et gérer les risques.
4. Protéger et renforcer les ressources environnementales dans les zones lacustres et alpines

La zone du programme couvre environ 38 % des terres agricoles totales du Monténégro. L'emploi dans l'agriculture représenterait environ 2,5 % du total des emplois. Podgorica est la principale région de plaine monténégrine - à elle seule, elle compte environ 31,5 % des terres agricoles dans la zone du programme. Elle offre des conditions optimales pour une production diversifiée : légumes, productions végétales, fruits, vin, élevage. Le vin, principale production orientée vers l'exportation au Monténégro, est produit à Podgorica - environ 80 % de la production totale de vin du pays (IPA INTERREG 14 -20).

La zone du programme en Albanie couvre environ 13,3 % des terres agricoles totales du pays. La majeure partie de son territoire est dominée par les forêts et les pâturages (85,2 %) alors que la portion des terres utilisées à des fins agricoles ne représente que de 14,8 % ou 92 748 ha. Le terrain est principalement montagneux et accidenté, limitant considérablement les zones où le potentiel agricole peut conserver une certaine importance comparative. Ces zones sont principalement situées dans les environs du lac Shkodra où le terrain et les conditions climatiques sont favorables à la culture de légumes. L'agriculture dans la zone du programme est une activité familiale orientée vers les besoins de subsistance, avec une terre très fragmentée. La taille de l'exploitation est de 1,1 ha à Shkodra.

Le tourisme revêt une importance différente pour les économies du Monténégro et de l'Albanie. Le Monténégro est déjà une destination touristique populaire tandis que l'Albanie ne l'est pas encore. Au Monténégro, le tourisme est un secteur économique principal, qui représente environ 9,9 % du PIB du pays en 2012, soit environ 336 millions d'euros, soit 20,7 % de plus qu'en 2013. La région côtière de la zone du programme représente plus de 69 %

du total des nuitées du pays en 2014, principalement pendant la période des vacances, juillet-août. La côte de la zone du programme attire environ 67,5 % des 1,44 million de touristes qui sont entrés au Monténégro en 2012. Quelque 160 établissements d'hébergement en bord de mer dans la zone du programme représentent environ 49 % du total des installations d'hébergement au Monténégro, alors qu'il compte également environ 30 % des installations d'hébergement des zones non côtières du pays.

Gjakova fait également partie de plusieurs programmes IPA INTERREG en coopération avec Kukës et d'autres régions. Le but de ces programmes est toujours le même. Soutenir les tentatives en faveur de l'intégration et du développement, renforcer la coopération entre les régions frontalières, etc., comme nous l'avons détaillé ci-dessus. En plus, il y a également beaucoup d'organismes donateurs de développement. Dans ce cadre est organisée une conférence de donateurs avec un plan assez clair de développement avec des problématiques comme celles qui ont été analysées au début des chapitres 3 et 4.

## Conclusion

Dans une finalité de cohésion territoriale, ce chapitre a montré la diversité des pratiques de coopération et d'échanges interterritoriaux. Si les multiples acteurs, notamment privés, échangent régulièrement au-delà des limites de leur commune de résidence, nos entretiens sur le terrain montrent aussi les limites en matière de circulation des biens et des personnes. Les structures géographiques des régions frontalières sont souvent favorables aux échanges et complémentarités avec les mêmes systèmes de production, les mêmes ressources agricoles et pastorales, industrielles – notamment au Kosovo – ou de services. L'agriculture et le tourisme sont généralement des enjeux importants pour les régions voisines.

De leur côté, les projets de coopération soutenus par l'Union européenne se déploient et apportent une nouvelle ingénierie et expertise souvent appréciées, malgré les blocages maintes fois évoqués dans cette thèse.

Quelques programmes réussis montrent l'importance du réseautage pour la consolidation des projets et la dissémination des pratiques, des savoirs, des moyens (humains, financiers) et valeurs. Trois figures concrètes semblent se dessiner grâce à ces coopérations : la première est celle d'une véritable *fédération* de plusieurs micro-initiatives locales soutenues collectivement, par exemple autour de la valorisation d'une ressource locale, plus ou moins spécifique ; la

seconde est celle de *l'association* plus souple, en partie informelle, d'acteurs locaux qui échangent, communiquent régulièrement et partagent leurs expériences ; enfin, la dernière est la voie de la *polarisation* des projets autour d'un acteur leader ou d'un territoire moteur comme une ville structurante, mais avec le risque que des populations ou des zones marginales ne soient pas incluses durablement.





## CONCLUSION GÉNÉRALE

En 1965, André Blanc concluait sa « *Géographie des Balkans* » parues aux Presses Universitaires de France, par ses mots : « *les chances de croissance pourraient être ici plus rapides [...]. Tout dépend des formes que prennent les politiques de développement et d'aménagement du territoire. Appliquées par qui, pour qui et dans quels buts ?* ». Plus d'un demi-siècle après leur énoncé, ces questions demeurent pertinentes et elles nous ont servi d'arrière-plan pour cette recherche doctorale.

Afin de revisiter les politiques de développement et d'aménagement dans les Balkans, nous avons choisi d'analyser et de comparer les situations dans quatre régions d'Albanie, du Monténégro et du Kosovo. Notre problématique de thèse cherchait à identifier et caractériser les lieux concrets et les limites du développement local ? Comment les différents types d'acteurs contribuent-ils à la valorisation des ressources et participent-ils à leur gestion dans un contexte de transitions politiques, économiques et sociales ? Quels sont les effets d'une meilleure coordination des acteurs pour le développement durable local et la transformation territoriale ? Les nouvelles structures de gouvernance locale/régionale et les récentes réformes administratives, encourageant la décentralisation, facilitent-elles ce processus de développement ? Quel rôle jouent l'intégration européenne et les coopérations, notamment dans les zones frontalières ?

La perspective de l'adhésion à l'UE a été considérée comme le plus fort moteur externe de changement politique interne dans ces pays. Les chercheurs ont fait valoir que la qualité de la gouvernance démocratique est fortement corrélée à la force des incitations offertes par Bruxelles (Boerzel *et al.*, 2017). Les pays qui bénéficient d'une perspective crédible d'adhésion à l'UE connaissent des changements démocratiques plus complets. Certains auteurs ont affirmé que les pays qui ont conclu des accords d'association et de partenariat avec l'UE ne connaissent pas le même degré et le même rythme d'amélioration démocratique que les candidats à l'adhésion à l'UE. Ces arguments semblent aujourd'hui devoir être nuancés. L'efficacité des institutions politiques et économiques est en effet un déterminant essentiel de la croissance à long terme. Les institutions constituent l'une des explications sous-jacentes des différences de

croissance entre les pays. Les pays des Balkans partagent une histoire économique similaire et sont confrontés aujourd'hui à de nombreux défis économiques et financiers et à la faiblesse de leurs institutions, tandis que la dynamique de développement dépend fortement de la qualité de la gouvernance. La plupart des pays des Balkans occidentaux font piètre figure en matière de services publics, de mise en œuvre des politiques, d'application des droits de propriété et de corruption (Djurovic & Bojaj, 2020).

Bien que ces difficiles processus d'intégration et cette approche systémique soient largement décrits dans la littérature scientifique, ils ne fournissent pas beaucoup d'indications sur la mise en œuvre concrète sur le terrain. Un cadre d'évaluation est nécessaire pour combler le fossé entre la vision théorique et la pratique. Ceci est particulièrement important dans le contexte des Balkans, car ces États sont à la fois divers, en transition tardive et inégalement intégrés dans les réseaux européens. L'initiative pour l'émergence des territoires est mouvante et ne s'inscrit pas dans une échelle géographique donnée, mais elle dépend de la capacité d'identifier, révéler, mettre en valeur et gérer durablement les ressources territoriales. Dans nos études de cas, nous avons tenté de repérer les dynamiques d'émergence territoriale, de valorisation des ressources, de capacitation des acteurs et de gouvernance. Elles ont fait l'objet d'une analyse critique avec une évaluation. L'articulation des institutions et de ces processus sociaux, tout au long de la démarche de construction territoriale, est en effet un indicateur d'efficacité et d'efficience pour des territoires. Nous avons également introduit la notion de « territoire apprenant » en associant (1) tout espace géographique approprié où les acteurs locaux apprennent ensemble (communauté d'apprentissage, réseaux) et, (2) s'accordent autour des objectifs communs du développement durable et de la diffusion des connaissances tout au long de la vie comme principe d'organisation et objectif social, à partir de (3) la valorisation des ressources locales et (4) en intégrant de façon systémique les conditions externes de durabilité (réseaux d'échange et d'influence, coopérations interterritoriales, chaînes de valeur économiques et marché, représentations et imaginaires des sociétés, politiques publiques) et les multiples enjeux des transitions territoriales en cours.

Pour rappel, nos hypothèses de recherche étaient les suivantes :

1. La mobilisation et la capacitation des acteurs à différentes échelles et une nouvelle coordination améliorent les conditions de développement territorial durable, via :

- L'efficacité de la gestion publique à travers une nouvelle culture institutionnelle et un nouveau mode de gouvernance ;

- La cohésion entre les acteurs publics et privés dans la perspective de valorisation des ressources spécifiques et d'intégration européenne.

2. Mais, dans le contexte de la zone d'étude, les obstacles à l'action collective demeurent importants.

Pour tester ces hypothèses, nous avons choisi une méthodologie qui associe recueil de données quantitatives (via des questionnaires ou le traitement de statistiques) et qualitatives (y compris grâce à notre statut de chargée de mission de différents projets européens), et qui croise l'analyse des territoires et les dynamiques d'acteurs en tentant de dégager des divergences ou bien, au contraire, des points communs, des synergies, au sein de nos espaces-tests. On notera cependant l'accès difficile aux données quantitatives, le très haut niveau d'informalité et la faiblesse des institutions locales, ce qui ne facilite pas le recueil d'informations.

Avant de développer nos résultats, rappelons d'emblée que nos territoires d'étude possèdent un grand nombre de traits communs, en termes de contexte géographique (avec la grande place des zones rurales, mais aussi des atouts en termes de position stratégique aux confins de trois États), économique, social et culturel, et finalement du fait de leur position « périphérique » à l'échelle des États concernés. Ce caractère périphérique se marque aussi bien dans la situation géographique de confins – comprenant une grande partie de zones montagneuses – que dans les défis actuels en termes d'intégration européenne et de transitions démographique (faible croissance et impact fort de l'émigration), économique, urbaine et politique. Sur ce plan, ces pays sont confrontés aux mêmes exigences dans leur processus d'intégration à l'UE et on repère partout des difficultés à mettre en œuvre des réformes institutionnelles et des formes de gouvernance territoriale consolidées. Les éléments culturels communs peuvent être un avantage pour construire une coopération entre eux tandis que les projets de développement économique sont souvent liés aux PME dont le tissu s'est densifié avec la transition. L'agriculture, l'artisanat et l'industrie, ainsi que le tourisme et l'offre de commerce et de services constituent de réels potentiels de nouvelles chaînes de valeur économiques de la zone.

Les produits issus de l'agriculture et de l'élevage, souvent spécifiques, commencent à être valorisés localement. Mais cette économie rurale et agricole est fragmentée, avec un très grand nombre de petites exploitations qui rencontrent des difficultés à accéder aux marchés en raison du manque d'infrastructures et de la faible volonté d'organisation collective. Les interventions

publiques cherchent partout à améliorer l'efficacité de l'agriculture et de la sylviculture et à développer des sources de revenus supplémentaires provenant de la préservation des atouts de l'environnement et du tourisme.

On relève également une forte présence de projets européens qui sont orientés vers le renforcement des capacités des acteurs locaux. Le projet IPA a joué un rôle très important dans le développement de la culture de la coopération entre les territoires frontaliers et a encouragé les politiques économiques des territoires voisins pour minimiser les obstacles et augmenter les opportunités. Les partenariats avec les organisations internationales sont essentiels et contribuent au processus de développement et d'intégration. Ces organisations, par leur expertise et leur programme, promeuvent le rôle de chaque institution et l'importance de leurs actions. Elles privilégient surtout la mise en valeur continue des ressources naturelles en vue du développement, l'amélioration des infrastructures et la responsabilisation des institutions publiques. Les projets de l'UE ont contribué par leur soutien à promouvoir le lien entre les acteurs institutionnels à différents niveaux, l'inclusion de nombreux représentants de la société et de différentes parties prenantes. Pour autant, cette coopération avec les institutions publiques locales se heurte à différents obstacles qui affectent ses résultats. La plupart des projets se concentrent sur le renforcement des capacités techniques et la réforme des institutions en vue d'un développement durable et d'une coopération régionale. La principale raison de leur échec est le manque de suivi structuré par l'Union européenne et l'absence d'une administration stable qui ne donne pas souvent la priorité à cette coopération. Les gouvernements centraux devraient de toute urgence considérer comme une priorité les conditions d'infrastructure afin d'assurer les conditions minimales d'activité commerciale et économique aux acteurs locaux.

À partir de quelques exemples, nous avons validé notre première hypothèse en montrant la capacité des acteurs, notamment privés, à développer certains projets de valorisation des ressources spécifiques en se coordonnant et en s'appuyant, lorsque les conditions le permettent, sur un soutien des acteurs publics et de nouveaux modes de gouvernance. Des zones sont plus actives que d'autres comme dans le district de Shkodra, y compris en montagne, à Gjakova (projets d'infrastructures et liés à l'agriculture) ou surtout à Ulcinj (projets touristiques et agritouristiques, environnementaux, énergétiques ou sociaux). L'examen des quatre études de cas montre comment les processus d'intégration ont initié de nouvelles formes de capacitation et de collaboration à condition que plusieurs conditions, notamment de gouvernance et de gestion adaptatives, soient réunies. Les territoires qui ont mis en œuvre les éléments recensés,

ont plus de chances de s'adapter, d'agir et de rester engagées dans les transitions que dans les zones qui ne montrent qu'une mise en œuvre partielle du cadre et qui manquent de réseaux d'apprentissages collectifs. Mais ces « ingrédients » ne constituent pas nécessairement une base complète pour l'instauration d'un processus de développement et de cohésion. Ils soulèvent davantage de questions, notamment en ce qui concerne les méthodes concrètes de mise en œuvre. Ce n'est que par l'évaluation continue des progrès observés dans ces territoires que le modèle proposé pourrait être confirmé, ce qui démontre aussi la nécessité de recherches empiriques approfondies.

Mais notre deuxième hypothèse est aussi validée en ce sens que les obstacles à l'action collective demeurent importants ; il manque une réelle cohésion entre les territoires et les institutions malgré les projets d'échanges et de coopération. Les trois pays étudiés se trouvent encore en retard dans la mise en place des réformes de la gouvernance locale et le processus de décentralisation. Dans chaque territoire, il est encore compliqué d'interpréter les résultats et les impacts des réformes parce que les implications des acteurs publics et privés sont variables. Le processus est concentré sur l'autonomie de la gouvernance et sur les compétences à donner aux échelons locaux, le renforcement des capacités et le redimensionnement des fonctions de municipalités au moyen d'une gestion adaptative plus adaptée au contexte géographique. On constate toutefois que le processus de gestion plus locale n'est pas définitivement consolidé et les compétences de chaque strate administrative ne sont pas encore très bien organisées. Ce phénomène apparaît encore plus prononcé dans les territoires albanais, peut-être par héritage d'une centralisation ancienne très forte. Dans les trois pays étudiés, l'enjeu des finances locales reste également d'actualité et de nombreux facteurs négatifs se cumulent. La valorisation des ressources de tous les territoires passe ainsi toujours par une gouvernance trop verticale (par exemple pour les ressources minières). L'émigration est également un obstacle, car elle diminue les forces vives de ces territoires. S'ajoutent des conflits nombreux avec le pouvoir central qui se traduisent souvent par des blocages et le fait que les coordinations verticales restent dominantes en matière de développement économique local. Les inégalités de développement sont fortes et les conflits d'usage ou politiques encore nombreux.

L'évaluation des formes actuelles de gestion et de gouvernance dans la zone d'étude montre encore beaucoup de limites. Les indicateurs sont peu favorables en matière d'innovation, y compris numérique, en matière de qualité des services publics, de dépendance à la gouvernance centrale et de faible participation des citoyens, de partenariats et collaborations entre acteurs

économiques ou d'éducation. Généralement, les acteurs privés ont des difficultés à se coordonner. La problématique du statut de la propriété foncière reste une question cruciale, notamment en Albanie. Au contraire, au Kosovo, malgré la difficile émergence de l'État, la mise en place d'une économie organisée autour de petites entreprises privées est plus aisée.

Le tableau 29 présente, pour chaque territoire et en reprenant nos indicateurs présentés avec notre problématique (Chapitre 2), un résumé des composantes des dynamiques de développement.

**Tableau 29 : Essai de synthèse sur les dynamiques de développement local selon les territoires**

	<b>Shkodra</b>	<b>Kukës</b>	<b>Gjakova</b>	<b>Ulcinj</b>
Gouvernance territoriale partagée	-	-	+	++
Gestion adaptative	+	-	+	+
Organisations collectives locales	-	-	++	++
Présence de leaders	+	+	+	+
Acteurs facilitateurs	-	-	+	++
Réseaux / coopération et coordination	+	+	+	++
Formations capacitanes	++	+	++	+
Échanges culturels, climat de confiance	-	-	+	++
Dynamique entrepreneuriale	-	+	++	++
Ancrage, mémoire collective	+	++	+	+
Communication, système d'information	-	-	+	++

Source : auteure

À Shkodra et Kukës, la mise en place d'une nouvelle forme de gestion et de gouvernance est encore très insuffisante, même si commencent à émerger les premières organisations collectives, parfois soutenues par des leaders, à l'image de quelques maires ou entrepreneurs agricoles ou touristiques. Quelques projets émergent dans le domaine agricole ou pastoral dans les campagnes autour de Kukës, ou surtout à Shkodra qui bénéficie de la dynamique urbaine et d'un tissu d'entreprises en recomposition, tentant de valoriser l'environnement et les pratiques de loisirs et touristiques. Mais l'utilisation de certaines ressources reste tributaire du gouvernement central et de l'économie informelle. Le capitalisme sélectif et la concentration des principales ressources entre les mains de quelques entrepreneurs renforcent un système économique inégalitaire.

Les projets étudiés valorisent en revanche des ressources spécifiques ancrées dans le territoire et s'inscrivent assez bien dans la mémoire collective. Mais les infrastructures et les

organisations commerciales sont encore trop défaillantes. Quelques acteurs facilitateurs interviennent, mais ils relèvent surtout d'associations professionnelles ou des projets de coopération européens. Ces derniers contribuent à une amélioration de la formation des acteurs économiques en complémentarité avec le tissu des établissements d'enseignement, général ou technique, dense à Kukës et surtout à Shkodra. En revanche, partout le climat des affaires est encore peu favorable, notamment du fait de l'instabilité foncière et des zizanies politiques, voire de la corruption. La culture de cohésion institutionnelle et d'inclusion est faible et la capacité à communiquer, à renforcer le système d'information et à mobiliser de nouveaux réseaux d'acteurs économiques est presque inexistante. La plupart des acteurs privés sont concentrés dans les villes de Shkodra et Kukës et les zones rurales périphériques sont très pauvres en activités nouvelles, avec le poids aggravant de l'émigration qui prive les campagnes de forces vives même si elle permet d'obtenir quelques transferts de fonds. Les politiques fiscales non stables et le manque de soutien du gouvernement central démotivent les entreprises privées à investir dans ces zones. Les mauvaises conditions d'infrastructure créent également des difficultés dans les activités commerciales et, par conséquent, une baisse des performances économiques.

Au contraire au Kosovo et au Monténégro, la coordination entre acteurs est plus avancée et les formes de gouvernance commencent à évoluer, même si nos enquêtes à Gjakova montrent encore beaucoup de limites et un manque de transparence et de confiance des citoyens, y compris en matière de communication.

Les dynamiques entrepreneuriales sont plus fortes à Ulcinj avec une économie de services et touristique (mer et montagne) tandis qu'à Gjakova on tente de relancer les activités agricoles et industrielles. Le lien avec les ressources spécifiques, le patrimoine culturel ou environnemental n'est pas oublié, même si les conflits d'usage peuvent être présent comme dans le cas de la saline d'Ulcinj. Au Kosovo, les institutions sont en cours de réforme et le niveau de la bureaucratie reste un obstacle important, qui entraîne des retards dans le déploiement des projets. Le climat de confiance est donc moins favorable qu'à Ulcinj. De même, les systèmes d'information sont moins développés à Gjakova qu'au Monténégro. Les dynamiques collectives sont plus fortes, soutenues par des leaders plus autonomes vis-à-vis du pouvoir central, et des projets interterritoriaux ou des échanges culturels plus aboutis. La présence d'organisations étrangères est un autre facteur décisif, permettant le déploiement d'une ingénierie nécessaire. Partout, on note des progrès dans l'éducation avec des institutions publiques, voire privées.



Ces comparaisons de situations locales – inscrites dans des contextes géographiques différents – soulèvent l’hypothèse de l’existence de phases successives : des formes d’innovations, d’entrepreneuriat privé et de coopération, en partie informelles, émergent dans un premier temps, mais elles sont souvent mal coordonnées surtout si le contexte politique et administratif n’est pas « facilitateur » ; puis une gouvernance horizontale – et verticale – suit dans un deuxième temps avec la construction territoriale associée, les apprentissages collectifs, les structures d’appui et d’accompagnement qui coordonnent la mise en œuvre des différentes actions, souvent à l’échelle interterritoriale. Cette hypothèse mériterait d’être confrontée à d’autres situations dans les Balkans et en Europe méditerranéenne.

Par ailleurs, notre recherche a montré l’importance des formes de coopérations, parfois encore largement informelles, et les réseaux qui permettent la dissémination des pratiques, des savoirs, des moyens (humains, financiers) à des niveaux hyperlocaux sous forme de petits écosystèmes de proximité en réseau. Ces derniers peuvent contrebalancer les fragilités et rigidités politiques et assurer une meilleure efficacité en valorisant la diversité des cas et des initiatives en milieu rural. Sans être une structure permanente, ce type d’écosystème est renouvelable par des nouveaux membres et enrichi par les échanges de proximité.

Enfin, nos travaux doivent encore rechercher les conditions d’identification et d’engagement des parties prenantes et des acteurs clés, tout comme les contraintes d’intérêts personnels divergents (enjeux de pouvoir) ou de résistance au changement. Il est également essentiel de mieux mesurer le rôle des ressources en ingénierie locale – inégalement représentées selon les lieux – dans des contextes où les organisations territoriales sont parfois très fragmentées et où les structures de mise en réseau sont encore en évolution ; on repère d’ores et déjà des difficultés et de forts besoins de formation pour cet accompagnement, cette animation des territoires. La gouvernance apparaît comme l’élément le plus important marquant la capacité d’un territoire de se représenter comme une nouvelle réalité socio-économique en proposant une valorisation et une maîtrise des ressources spécifiques dans le cadre d’une économie territorialisée. Mais pour les Balkans, le point critique est souvent que la forme de gouvernance doit être recherchée et construite en dehors de la structure politico-administrative à cause des dysfonctionnements et des rigidités de celle-ci sans parler des réformes administratives continues. Une solution est de chercher des formes de gouvernance capable de densifier l’espace institutionnel à travers l’association des organisations informelles et formelles.

# BIBLIOGRAPHIE

1. Agjensia Zvicerane per Zhvillim dhe Bashkepunim, 2015, *Programi për Decentralizim dhe Zhvillim Lokal* (dldp), HELVETAS 45 p.
2. ANCEL J., 1930, *La Macédoine. Son évolution contemporaine*, Paris, Delagrave, 352 p.
3. ANGEON V., CARON P., LARDON S., 2006, « Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 7. <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2851>
4. ANGEON V., VOLLET D., 2008, Spécificité des produits et développement territorial. L'exemple paradoxal du panier de biens en émergence de l'Aubrac. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 4, p. 591-615.
5. ARGYRIS C., SCHÖN D., 1978, *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading (Massachusetts USA).
6. ARGYRIS C., SCHÖN D.A., 1996, *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*, Paris, deBoeck université, 380 p.
7. ARGYRIS C., 1985, *Strategy, change, and defensive routines*, Boston, Pitman, 386 p.
8. AXHEMI S., SOKOLI N., 2002, Probleme të emigracionit në Shqipëri, situata aktuale dhe tendenca në të ardhmen. *Studime Gjeografike*, n° 14, p. 291-301.
9. AYDALOT Ph., 1986, *Milieus innovateurs en Europe*, Paris, GREMI, 361 p.
10. BALOUZAT J., CHAU E., 2017, *Diagnostic agraire dans le massif du Sharr, Kosovo. Projet de mise en place d'une indication géographique sur le fromage du Sharr*. Mémoire AgroParisTech : CIHEAM-Montpellier, 142 p.
11. Banka Botërore et Ministria e Bujqësisë dhe Ushqimit [MBU], 2002, *Strategjia e Zhvillimit Rural për Shqipërinë. Mbështetje për rritje ekonomike dhe zhvillim të qëndrueshëm*. Tiranë : Banka Botërore et MBU. 121 p.
12. Banka e Shqipërisë, 2011, *Raporti statistikor mujor* [en ligne]. Tiranë : Banka e Shqipërisë, 44 p. Disponible sur : <[http://www.bankofalbania.org/web/Raporti\\_Statistikor\\_Tetor\\_11\\_6347\\_1.php](http://www.bankofalbania.org/web/Raporti_Statistikor_Tetor_11_6347_1.php)>
13. Banka e Shqipërisë, *Raporti statistikor*, 2015, Disponible sur : <http://open.data.al/sq/lajme/lajm/id/1443/Remitancat-2002-2014-origjina-sipas-vendeve>
14. Bashkia Shkoder, 2019, [http://www.bashkiashkoder.gov.al/web/Demografia\\_1114\\_1.php](http://www.bashkiashkoder.gov.al/web/Demografia_1114_1.php)
15. Bashkia Shkoder, 2019, [http://www.bashkiashkoder.gov.al/web/Karakteristikat\\_gjeografike\\_887\\_1.php](http://www.bashkiashkoder.gov.al/web/Karakteristikat_gjeografike_887_1.php)
16. Bashkia Shkoder, 2020, [http://www.bashkiashkoder.gov.al/web/Profili\\_ekonomik\\_1115\\_1.php](http://www.bashkiashkoder.gov.al/web/Profili_ekonomik_1115_1.php),
17. BAUDELLE G., GUY, C., MÉRENNE-SCHOUMAKER B., 2011, *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, Presses universitaires de Rennes, 281 p.
18. BE-PNUD, 2012-2016, *Strategjia e Zhvillimit Rajonal*, Disponible sur : [https://www.kqk.gov.al/sites/default/files/publikime/121002\\_strategjia\\_e\\_zhvillimit\\_rajonal\\_kukes\\_0.pdf](https://www.kqk.gov.al/sites/default/files/publikime/121002_strategjia_e_zhvillimit_rajonal_kukes_0.pdf) Consulté le 21/07/2019
19. BENKO G., LIPIETZ A., (dir.), 1992, *Les régions qui gagnent, Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris : PUF. 424 p.
20. BERNARD C., LERIN F., CROUTEIX O., LOPEZ R., 2014, *Forests and pastures' devolution process in Albania: a sustainable management of Mediterranean commons?* Montpellier: CIHEAM-IAMM. Inception Study on Communal Forestry in Albania, 2013/12/04, Tirana (Albanie). 31 p. (Version albanaise : Preçesi i devoluimit të pyjeve dhe kullotave në shqipëri: një manaxhim i qëndrueshëm i të përbashkëtave mesdhetare? 33 p.)
21. BERTRAND N., PEYRACHE-GADEAU V., 2009, Cohésion sociale et cohérence territoriale, quel cadre de réflexions pour l'aménagement et le développement ?, *Géographie, économie, Société* 11.

22. BESIMI, F., MONASTIRIOTIS V., 2019, "The Role of EU Integration in Accelerating Structural Reforms in the Western Balkans: Evidence, Theory and Policy", *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.3330553. 13 p.
23. BIBA G., KERÇUKU H., 2013, L'évolution/stagnation de l'agriculture post-collectiviste en Albanie. *Pour*, vol. 1, n° 217, p. 77-85.
24. BIBA G., 1998, *Transition de la collectivisation à la mini-exploitation paysanne en Albanie : analyse de la structure, du fonctionnement et des comportements des agriculteurs dans le district de Lezha*, Mém. Maîtrise, Montpellier : Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier. 134 p.
25. BIBA G., 2001 a, Restructuration de l'agriculture et trajectoires d'évolution des ménages paysans. In: A. Civici (ed.), F. Lerin (ed.), *L'agriculture albanaise : contraintes globales et dynamiques locales*. Montpellier : CIHEAM, p. 183-198. (Options Méditerranéennes : Série B. Études et Recherches ; n° 28).
26. BIBA G., 2001 b, Restructuration économique et comportement des ménages agricoles en Albanie (1990-2000). Contribution à l'analyse socio-économique et institutionnelle des économies en transition [en ligne]. *Ruralia*, n° 9. Disponible sur : <<http://ruralia.revues.org/document273.html>>
27. BIBA G., 2003, Interprétation théorico-empirique du rôle des institutions sur les transformations rurales en Europe de l'Est : l'exemple de l'application de la réforme agraire en Albanie [en ligne]. *Ruralia*, n° 12-13. Disponible sur : <<http://ruralia.revues.org/335>>
28. BIER B., 2010, « "Territoire apprenant" : les enjeux d'une définition », *Spécificités*, 1, n° 3, p. 7-18.
29. BIGNEBAT C., LATRUFFE L., 2011, Vingt ans de réformes foncières en Europe centrale et orientale. Bilan et perspectives [en ligne]. *Économie rurale*, n° 325-326, p. 25-38. Disponible sur : <<http://economierurale.revues.org/3225>>
30. BLANC A., 1957, *La Croatie occidentale, étude de géographie humaine*, Paris, Institut d'études slaves, 499 p.
31. BLANC A., 1965, *Géographie des Balkans*, PUF, 126 p.
32. BLANC A., 1960, Recherches sur les communautés patriarcales et les structures agraires en Albanie du Nord. *Bulletin de l'Association de géographes français*, 37 (292), p. 117-128.
33. BLANC A., 1963, L'évolution contemporaine de la vie pastorale en Albanie méridionale. *Revue de géographie alpine*, tome 51, n° 3. p. 429-461.
34. BOMBAJ F, BARJOLLE D, TOUZARD J.-M., CASABIANCA F, GONTARD S., 2021, Systèmes de production locaux et gestion des ressources pastorales en Albanie. Entre stratégies d'acteurs et évolutions institutionnelles. *Cahiers Agricultures*, n° 30 : 6.
35. BORIES-AZEAU I., LOUBES A., FABRE C., 2007, Émergence d'un acteur collectif territorial et réseau d'entreprises : l'exemple de CAMDIB, *Revue Gestion et Management Publics*, RECEMAP, 5.
36. BORZEL T., DIMITROVA A., SCHIMMELFENING F., 2017, 'European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings, and policy implications', *Journal of European Public Policy*, 24, 2, p. 1-20.
37. BOSCHET C., RAMBONILAZA T., 2010, « Les mécanismes de coordination dans les réseaux sociaux : un cadre analytique de la dynamique territoriale », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, p. 569-593.
38. BOUCHARD M. -J., 2011. *L'économie sociale, vecteur d'innovation. L'expérience du Québec*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
39. BOULINEAU E., 2014, Des confins aux voisins. Les relations de l'UE avec les Balkans au prisme des espaces intermédiaires, *Géocarrefour*, vol. 89-3, p. 169-181.
40. BOUTAUD A., BRODHAG C., 2006, Le développement durable, du global au local. Une analyse des outils d'évaluation des acteurs publics locaux. *Natures, Sciences, Sociétés*, 14, p. 154-162.
41. BOUVIER A., 2009 (4<sup>e</sup> édition), *Management et sciences cognitives*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 127 p.
42. CALLOIS J.-M., 2018, « Le développement territorial. Quels moteurs ? Comment l'activer ? », *Population & Avenir*, vol. 739, n° 4, p. 17-19.
43. CAMAGNI R., 2017, 'Regional competitiveness: towards a concept of territorial capital', *Seminal Studies in Regional and Urban Economics*, Springer, Cham, pp. 115-131.
44. CARBONNEL A., PHILIPPE-DUSSIN, M., 2013, « Gouvernance des territoires pour un développement durable : une analyse en termes de jeu et d'identité ». *Management & Avenir*, 59, p. 139-156.
45. ÇARO E., 2006, « Nevoja për një politikë migrimesh në Shqipëri », *Studime Gjeografike*, n° 17, p. 201-207.
46. ÇARO E., 2011, *From the Village to the City: Adjustment Process of Internal Migrants in Albania*. Amsterdam : Rozenberg Publishers. 212 p.
47. CARRIERE P., SIVIGNON M., 1982, « Les rapports ville-campagne et l'urbanisation de l'espace et de la société en Albanie », *Villes en Parallèle*, n° 6, p. 148-165.
48. CASTELLS M., 1996, *L'Ère de l'information, tome 1, La Société en réseau*, trad. de l'anglais par

- P. Delamare, Paris, Fayard, 1998.
49. CATTARUZZA A., SINTES P., 2012, *Atlas géopolitique des Balkans. Un autre visage de l'Europe*, Paris, Autrement, 96 p.
  50. CATTARUZZA A., 2008, «La (re) construction du fait régional au Monténégro : productions et représentations territoriales entre héritage et idéologie», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, n° 3. Régionalisation et régionalismes d'Ouest en Est, p. 55-84
  51. CENAJ E., 2013, «Migration, Youth and Social Issues in Albania: Kukes Region Case», *Mediterranean Journal of Social Sciences*, v. 4, n° 10, p. 693-698.
  52. Central European University, 2003, *In Search of Responsive Government, State Building and Economic Growth in the Balkans*, CEU University Press, Budapest, 36 p.
  53. CHARBIT C., MICHALUN M., 2009, 'Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government', *OECD Working Papers on Public Governance*, N° 14, OECD Publishing.
  54. Ciedel, 2019, Comment la gouvernance locale peut-elle contribuer à relever les défis de ce siècle ? Disponible sur : <https://www.ciedel.org/non-classe/comment-la-gouvernance-locale-peut-elle-contribuer-a-relever-les-defis-de-ce-siecle/>
  55. CIVICI A. (éd.), LERIN F. (éd.), 1997, *L'Albanie, une agriculture en transition*. Montpellier : CIHEAM, Options Méditerranéennes : Série B. Études et Recherches ; n° 15.
  56. CIVICI A., LAÇI S., 1999, *La stratégie et les politiques du développement rural en Albanie dans le cadre d'une transformation radicale de l'espace et de la société rurale « du plan vers le marché » : une analyse comparative avec les autres pays de l'Est*, 28 avril – 1er mai 1999. Tavira : RAFAC. 27 p.
  57. CIVICI A., LAÇI S., 2000, Albanie. In: RAFAC (éd.), *Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée*. Paris : KARTHALA-CIHEAM, pp. 27-68. (Économie et Développement).
  58. CIVICI A., LERIN F., 2001 a, «Évolution démographique et "littoralisation" de la population». In: A. Civici (ed.), F. Lerin (ed.), *L'agriculture albanaise : contraintes globales et dynamiques locales*. Montpellier : CIHEAM, p. 139-147. (Options Méditerranéennes : Série B. Études et Recherches ; n° 28).
  59. CIVICI A., LERIN F., 2001 b, « Introduction : contraintes et dynamisme du secteur agricole albanais à la lumière des évolutions récentes ». In: A. Civici (ed.), F. Lerin (ed.), *L'agriculture albanaise : contraintes globales et dynamiques locales*. Montpellier : CIHEAM, p. 5-22. (Options Méditerranéennes : Série B. Études et Recherches, n° 28).
  60. CIVICI A., 1997 a, « D'une agriculture de subsistance vers une agriculture de type familial moderne ». In: A. -M. Jouve (éd.), *La modernisation des agricultures méditerranéennes*. Montpellier : CIHEAM, p. 117-126. (Options Méditerranéennes : Série A. n° 29).
  61. CIVICI A., 1997b, « Évolution des politiques économiques et agricoles de 1945 à 1995 ». In: A. Civici (éd.), F. Lerin (éd.), *L'Albanie, une agriculture en transition*. Montpellier : CIHEAM, p. 15-49. (Options Méditerranéennes : Série B. Études et Recherches ; n° 15).
  62. CIVICI A., 1999, « La réforme foncière en Albanie durant la période de transition : comparaison avec les autres pays de l'Europe centrale et orientale ». In: A.-M. Jouve (éd.), N. Bouderbala (éd.), *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*. Montpellier : CIHEAM, p. 105-118. (Options Méditerranéennes : n° 36).
  63. CIVICI A., 2002, « Albanie : du collectivisme absolu à une parcellisation égalitariste radicale » [en ligne]. In: *Fonds documentaire dynamique sur la gouvernance des ressources naturelles de la planète*. Disponible sur : [http://www.agter.org/bdf/fr/corpus\\_chemin/fiche-chemin-13.html](http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-13.html) (consulté en 11/01/2016).
  64. CIVICI A., 2003, 'Situata dhe niveli i konkureshmërisë së sektorit agro-ushqimor në Shqipëri', In: A Albanian Center for International Trade [ACIT] (ed.), *Albanian Economic Competitiveness and Clustering Initiatives*, Tirana, 24 octobre 2003.
  65. CIVICI A. et al. (1996), « Évolution des systèmes fonciers en Albanie : la microrégion de Preza (Tirana), première partie » [en ligne]. *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles*. Rome : FAO, p. 78-96.
  66. CIVICI A., 2019, *The great transformation, Eastern Europe – The collapse of socialism... The dilemmas of capitalism*, Tiranë, Onufri, 268 p.
  67. COLETTI R., STOCCHIERO A., 2011, 'Decentralisation and local development in Western Balkans: convergences and divergences among different contexts', SeeNet Programme: A translocal network for the cooperation between Italy and South East Europe <http://wbc-inco.net/object/document/7583/attach/SeeNetSe-con-dReport.pdf>
  68. COLLETIS G., PECQUEUR B., 2005, 'Révélation de ressources spécifiques et coordination située'. *Économie et institutions*, 6 –7, p. 51–74.

69. COOKE P., 1997, 'Regions in a global market: The Experiences of Wales and Baden–Wurttemberg', *Review of International Political Economy*, n° 4(2), p. 349–381.
70. CORBINEAU C., 2014, Migration et asile en Serbie : une européanisation des politiques publiques et associatives ?, *Géocarrefour*, vol. 89-3, p. 183-192.
71. CORRADO F., 2004, Vers un concept opératoire : la ressource territoriale. *Montagnes Méditerranéennes, dossier : la notion de ressource territoriale*, n° 20, p. 21-24.
72. Council of Europe, (nd), *Culture & Héritage*, Disponible sur : <https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/kosovo>,
73. COURMONT A., LE GALES P. (dir.), 2019, *Gouverner la ville numérique*, Paris : PUF.
74. CREVOISIER O., 2006, « Économie régionale, économie territoriale : la dynamique des milieux innovateurs », in MOLLARD A., SAUBOUA E., HIRCZAK M. (éd.), *Territoires et enjeux du développement régional*, Versailles, éd. Quae, p. 61-83.
75. CUNGU A., SWINNEN, J. F. M., 1998, Albania's Radical Agrarian Reform. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 47, n° 3, pp. 605–619. Disponible sur : <http://www.jstor.org/stable/10.1086/452421>
76. CVIJANOVIĆ V., UVALIC M., 2018, *Towards A Sustainable Economic Growth and Development in the Western Balkans*. 4 p. Disponible sur : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/14688.pdf>
77. DANFLOUS J.-P., ABDYOU A., BENINI C., DOLANCISKI B., 2011, « La valorisation des ressources locales : une voie de développement économique, respectueuse de l'environnement et des sociétés. Le cas du sel de Bandrélé à Mayotte », In : *Insularité et développement durable*. Marseille : IRD [Marseille], p.173-184 p.
78. DARLY S., 2008, « La spatialité des conflits d'usage au sein des zones périurbaines en Île-de-France : analyse empirique d'une modalité peu connue de la gouvernance des territoires », *Norois*, n° 209, p. 127-146.
79. DARQUES R., 2004, « L'Albanie en transition : mutations démographiques et recomposition territoriale (1989-2001) » [en ligne], *Espace, populations, sociétés*, n°3, p. 559-575. Disponible sur : <http://eps.revues.org/390>
80. DAVEZIES L., 2008, *La République et ses territoires – La circulation invisible des richesses*, Seuil, 109 p.
81. DE RAPPER, G., 1998, *La frontière albanaise. Famille, société et identité collective en Albanie du Sud*. Thèse de Doctorat, Université de Paris X, Nanterre.
82. DE RAPPER G., DESLONDES O., ROUX M., 1998, « Les Albanais hors d'Albanie. Émigrés et minorités en Grèce, en Macédoine et en Yougoslavie ». *Hérodote*, Elsevier Masson, 90, p. 20-45.
83. DE WAAL C., 2004, « Post-socialist Property Rights and Wrongs in Albania: An Ethnography of Agrarian Change », *Conservation and Society*, 2(1), 19–50.
84. DEFFONTAINES J.-P., MARCELPOIL E. ET MOQUAY P., 2001, « Le développement territorial : une diversité d'interprétations », in Lardon S., Maurel P., Piveteau V. (éd.), *Représentations spatiales et développement territorial. Bilan d'expériences et perspectives méthodologiques*, Paris, Hermès, p. 39-56.
85. DEININGER K., SAVASTANO S., CARLETTO C., 2012, *Land Fragmentation, Cropland Abandonment and Land Market Operation in Albania*. Policy Research Working Paper 6032. Washington D.C: World Bank. 28 p.
86. DELGADO BARRIOS J.-C., 2017, 'Territorial talent management for development: learning Territories', *Vision gerencial*, Vol. 16, n° 1, p. 87–102.
87. Departamenti i Gjeografisë – Universiteti i Tiranës, 2008, *Atlasi Gjeografik i Popullsisë së Shqipërisë*. Tiranë : Departamenti i Gjeografisë, 190 p.
88. DERENS J.-A., GESLIN L., 2020, « Démographie : les Balkans à l'heure du grand exode », Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/271119-demographie-les-balkans-lheure-du-grand-exode>
89. DESLONDES O., DE RAPPER G., ROUX M., 2001, *La question nationale albanaise dans les Balkans après le conflit de 1998-1999 au Kosovo*, Rapport Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense.
90. DESLONDES O., SIVIGNON M., 1995, « L'agriculture albanaise : de la coopérative à l'exploitation de survie. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 26, n° 3, p. 143-160.
91. DESLONDES O., 1995, *Entreprise familiale, société et territoire dans les milieux ruraux méditerranéens, France, Italie, Grèce, Albanie*. Montpellier : Espace rural, 34. 102 p.
92. DESLONDES O., 2004, « Les populations des Balkans depuis 1990 : aspects géographiques de la crise » [en ligne]. *Espace, populations, sociétés*, n° 3, p. 487-498. Disponible sur : <http://eps.revues.org/336>.
93. DESLONDES O., SIVIGNON M. (1999), « Les montagnes des Balkans », *Moyennes montagnes européennes. Nouvelles fonctions, nouvelles gestions de l'espace rural*. Actes du colloque international « Gestion des territoires ruraux sensibles », Clermont-Ferrand, 53-72.
94. DÍ MÉO G, BULÉON P., 2005, *L'espace social, lecture géographique des sociétés*, A. Colin, 297 p.

95. DISTASO M., 2003, « Changements structurels de l'agriculture et économie en transition. Des expériences de construction d'une économie de marché en Albanie ». In: D. Camarda (ed.), L. Grassini (ed.), *Local resources and global trades: Environments and agriculture in the Mediterranean region*. Bari: CIHEAM, p. 197–206. (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens ; n° 57).
96. DITTER J.-G., GEDESHI I., 1997, « Conditions économiques et émigration des élites intellectuelles en Albanie » [en ligne]. In: AFEMOTI (éd.), *Cahiers d'Études sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien*, n°23. Disponible sur : <<http://cemoti.revues.org/122>>
97. DJUROVIC G., MARTIN M. B., 2020, 'Governance and Growth in the Western Balkans: A SVAR Approach.' *Linear and Non-Linear Financial Econometrics -Theory and Practice*, n. pag.
98. DOKA D., 2002, "Zhvillime strukturore në ekonominë e Shqipërisë gjatë periudhës së tranzicionit", *Studime gjeografike*, n°14, p. 261-272.
99. DRAGA N., 2019, « Shqipëria po zbrazet nga emigrimi i heshtur », *Ulqini online*, <http://ulqini-online.com/sajti/?p=21891>
100. DUARTE D., MECO L. et UNGERER Ch., 2019, Monitorimi efektiv i PPP-ve për përfitimin sa më të mirë të shërbimeve : rasti i Shqipërisë, *World Bank Blogs* Disponible sur <https://blogs.worldbank.org/sq/ppps/monitorimi-efektiv-i-ppp-ve-perfitimin-sa-me-te-mire-te-sherbimeve-rasti-i-shqiperise>
101. DUQUENNE M.-N., WOILLEZ M., 2009, *Proposition d'une méthodologie permettant l'identification et le renforcement du niveau et du degré de spécification de la ressource*. XLVI Colloque de l'ASRDLF. Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie : quels équilibres pour les espaces régionaux ? Clermont-Ferrand, 12 p.
102. Europartners, Bashkia Kukës (2015), *Mbeshtetje ndaj bashkise se Kukësit per pergatitjen e Strategjise se Zhvillimit Territorial te 2030*. Disponible sur : <https://www.europartners.al/sq/mbeshtetje-ndaj-bashkise-se-kukesit-pergatit-jen-e-strategjise-se-zhvillimit-territorial-te-2030>
103. Europartners, Helvetas, PNUD, 2015, Programme de décentralisation et de développement local, Helvetas, 42 p. Disponible : URL : <https://www.km.dldp.al/wp-multimedia/fap/covera/Shqip/PZF%20Kukes.pdf> Consult le 21/02/2019
104. Europe Report, 25 September 2008, *Kosovo's Fragile Transition Crisis*, Group Europe Report N° 196, 8 p.
105. European Commission, 2018, European Structural and Investment Funds, Guidance for Local Actors on Community-Led Local Development, EGESIF, 11 p.
106. European Commission, Regional Policy, (nd), *European regional and urban development*, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/projects/Hungary/using-ur-ban-agri-culture-to-promote-social-inclusion-in-the-danube-region](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/Hungary/using-ur-ban-agri-culture-to-promote-social-inclusion-in-the-danube-region)
107. European Territorial Cooperation, 2017 *Danube Transnational Programme*, Disponible sur: [http://www.interregdanube.eu/uploads/media/approved\\_project\\_output/0001/15/f87285ab81287007abbbfd6b1f23708d1dab7553.pdf](http://www.interregdanube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/15/f87285ab81287007abbbfd6b1f23708d1dab7553.pdf) consulte le 21/03/2018, p. 45-46.
108. European Union, 2014, *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) - Regional Policy (IPA Interreg 2014-2020)*.
109. European Union, 2018, *Fact sheet Montenegro*, 3 p.
110. European Union, 2019, *Kosovo: small business act profile*, SBA fact sheet, 12p.
111. FABRE A., 1980, Socialisme et aménagements ruraux en R.P.S. d'Albanie [en ligne]. *Revue de géographie de Lyon*. vol. 55 n°1, p. 53-68.
112. FLORIDA R., 1995, « Toward the learning region », *Futures*, 27, p. 527-536.
113. FOMOA-ADENET M., RIEUTORT L., 2008, « Territoires ruraux insulaires et développement durable », *Études caribéennes*, [En ligne], 11.
114. Fondi Shqiptar i zhvillimit, Projektet ne Zbatim <https://www.albaniandf.org/projekte/projekte-ne-zbatim/programi-i-ujesjellesve-rurale>
115. GADJANOVA E., 2007, *The state of local democracy in the western Balkans: a study of local democratic processes and institutions in Albania, Bosnia and Herzegovina, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, and Serbia and Montenegro*, European Committee of the Regions, Publications Office.
116. GARNIER A., 2014, *Pratiques d'élevage et diversité paysagère dans le Has albanais*. Montpellier (France), CIHEAM-IAMM. 118 p. (Master of Science, n° 144).
117. GARVIN D.A., 1991, 'Building a learning organisation', *Harvard Business review*, vol. 69, n° 6, p. 78–91.
118. GAUVRIT L., SALIERES M., 2006, *L'agriculture albanaise : de la collectivisation à l'exploitation minifundiste. L'exemple de la région de Permet*. Synthèse réalisée pour AGTER.
119. GEDESHI I., 2002, The role of remittances from Albanian emigrants and their influence in the country's economy. *Eastern European Economics*, vol. 40, n° 5, p. 49–72.

120. GERMENJI, Etleva ; SWINNEN, Johan F. M. (2005), *Human Capital, Market Imperfections, Poverty and Migration: Evidence from Albania*, LICOS Discussion Papers, University of Leuven. 33 p. Disponible sur : <<http://econweb.econ.kuleuven.ac.be/LICOS/DP/DP2005/DP157.pdf>>
121. Gjakova Portal, (2017) Zhvillimi Rural, Disponible sur : <http://gjakovaportal.com/al/Ngjarjet/ArtMID/595/ArticleID/3294927/Drejto-ria-p235r-Bu-jqesi-Pylltari-dhe-Zhvillim-Rural-Thirrje-publike-per-mb235shtetje-financiare-p235r-OJQ-t235>, consulte le 21/07/2021.
122. GJELOSHAJ HYSAJ K., « Kosovo : l'émigration, compte tenu de la situation, se poursuit », *Outre-Terre*, 2017/3, n° 52, p. 139-149.
123. GOUSSIOS D., RIEUTORT L., 2022, « Un nouveau paradigme du développement rural européen : apprentissages collectifs et territoires apprenants », 2022, In Martín Gómez-Ullate García de León (Coordinador), *El futuro de la europa rural, Emprendimiento, cultura y patrimonio / The future of rural europe, Entrepreneurship, culture and heritage*, Spain, Wanceulen Edit., p. 11-41.
124. GRANOVETTER M., 1983, 'The strength of weak ties: A network theory revisited'. in *Sociological theory*, n° 1, 201-233.
125. GRANOVETTER M., 1985, 'Economic action and social structure: The problem of embeddedness', *American Journal of Sociology*, Vol. 91, n°3, p. 481-510.
126. GREČIĆ, V., KALUĐEROVIĆ, J., 2012, 'Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe. Final country report-Montenegro', *The European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion and GVG, Brussels*.
127. GREČIĆ V., KALUĐEROVIĆ J., 2012, *Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe*, Final Country Report Montenegro, 8p
128. GREFFE X., 2002, *Le développement local*, Éditions de l'Aube – DATAR. 199 p.
129. GRINDLE M., 2001, 'In Quest of the Political: The Political Economy of Development Policymaking,' in Gerald Meier and Joseph Stiglitz, eds., *Frontiers in Development Economics: The Future in Perspective* (New York: Oxford University Press), p. 345-380.
130. GRISON J.-B., RIEUTORT L., FOURNIER M., 2018, « Quelle innovation pour un territoire et une ressource marginalisés ? L'exemple de la filière laine en Margeride ». Christine Margetic, Hélène Roth, Michaël Pouzenc (dir.), *Les campagnes européennes : espaces d'innovations dans un monde urbain*, Presses universitaires du Midi (PUM), p. 39-50.
131. GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (Coord.), 2007, *La ressource territoriale*, Economica-Anthropos, 252 p.
132. GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos.
133. GURI F., JOUVE A.-M., DASHI E., 2014, « L'impact de l'exode rural sur les stratégies d'utilisation du foncier agricole dans le nord-est albanais ». *New Medit*, 13 (1), p. 22-30.
134. GURI F., DASHI E., KORITA J., 2009, « Diversifikimi i aktiviteteve në zonat rurale, një mundësi për reduktimin e varfërisë. *Ekonomia dhe agrobiznesi* », n° 1, p. 201-211.
135. GURI F., JOUVE A.-M., 2009, « Réorganisations foncières et transmission de la propriété dans les exploitations agricoles du littoral albanais. Vers un abandon de l'agriculture ? » In: A.-M. Jouve (éd.), *Transition foncière dans les Balkans – Roumanie, Albanie, Grèce*. Montpellier : CIHEAM, p. 39-54. (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens , n° 82).
136. GWIAZDZINSKI L., CHOLAT Fl., 2021, *Territoires apprenants. Un processus d'apprentissage émergent à l'épreuve du réel*, Elya Editions.
137. HÄGERSTRAND T., 1952, « The propagation of innovation waves ». *Lund Studies in Geography*, Série B Human geography, n° 4, pp. 1-21.
138. HALL Derek R. (1998), 'Rural diversification in Albania' [en ligne]. *GeoJournal*, vol. 46, n° 3, Rural Diversification in Eastern Europe. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, p. 283-287.
139. Helvetas, 2015, *Strategjia e zhvillimit territorial te qarkut te Kukesi*, 35 p.
140. Helvetas Eastern Europe, Albania, 2015, Disponible sur : <https://www.helvetas.org/en/eastern-europe/albania/what-we-do/where-we-work/partner-countries/albania>
141. HIRCZAK M. et al., 2008, 'Le modèle du panier de biens : grille d'analyse et observations de terrain', *Économie rurale*, n° 308, pp. 55- 70.
142. HOLLING C. S. (Coord.), 1978, *Adaptive environmental assessment and management*. Chichester, UK: Wiley.
143. HYNA E., XHEM, Sh., MEÇO M., MUSABELLIU B., 2007, Përmirësimi i sistemeve të prodhimit në bujqësi - faktor për rritjen e të ardhurave në zonat rurale. *Buletin i shkencave bujqësore*, n°1, pp. 7-14.
144. IBRAHIMI A., 2016, *Zhvillimi Ekonomik i Ulqinit ne Driten e Globalizmit*, Thes. Doc. Économie et Développement durable.

145. INSTAT, 2003, *Vjetari statistikor 1993-2001*. Tiranë : INSTAT. 425 p.
146. INSTAT, 2004a, *Kushtet e jetesës dhe pabarazia në Shqipëri*. Tiranë : INSTAT. 49 p.
147. INSTAT, 2004b, *Migracioni në Shqipëri – Regjistrimi i Popullsisë dhe i Banesave 2001*. Tiranë : INSTAT. 66 p.
148. INSTAT, 2010, *Statistikat sociodemografike në Shqipëri: tematika të përzgjedhura dhe zhvillime të mëtejshme*. Tiranë : INSTAT. 170 p.
149. INSTAT, 2012, *Censusi i Popullsisë dhe Banesave 2011 (Pj. I)*. Tiranë : INSTAT. 176 p.
150. INSTAT, 2013a, *Censusi i Popullsisë dhe Banesave – Lezhë 2011*. Tiranë : INSTAT. 106 p.
151. INSTAT, 2013b, *Shqipëria: trendi i varfërisë 2002-2005-2008-2012*. Tiranë : INSTAT. 8 p.
152. INSTAT, 2014a, *Migracioni i kthimit dhe ri-integrimi në Shqipëri 2013*. Tiranë: INSTAT et ONM. 68 p.
153. INSTAT, 2014b, *Migracioni në Shqipëri – Maj 2014*. Tiranë : INSTAT. 66 p.
154. INSTAT, 2014c, *Shqipëria në shifra 2013*. Tiranë : INSTAT. 59 p.
155. INSTAT, 2014d, *Tregu i punës 2013*. Tiranë : INSTAT. 29 p.
156. Institute for Public and Private Policie,s (nd), *Bashkëpunimi Ndërkufitar Durrës, Kukës, Gjakovë*, 14, 16 p. Disponible sur <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/albanien/12295.pdf>
157. Instituti GAP, 2014, *Leternjofitimi i Komunes se Gjakoves*, 10 p.
158. INTERREG (nd), Urban agriculture for changing cities: governance models for better institutional capacities and social inclusion Disponible sur : <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/agrigo4cities>
159. INTERREG, Danube Transnational Programme (2017-2019)
160. IPA CROS BORDER, 2014–2020, Cros Border institution Building. Disponible ; <https://cbibplus.eu/albania-kosovo/>
161. JAMBES J.-P., 2001, *Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXe siècle*, l’Harmattan, 250 p.
162. JANIN CL., LANDEL P.-A., 2021, *Intelligence collective - Penser, décider, agir ensemble sur les territoires*, Lyon, *Chroniques sociales*.
163. JANO D. (2008). “From ‘Balkanization’ to ‘Europeanization’: The Stages of Western Balkans Complex Transformations”. *L’Europe en Formation*, 349-350, 55-69.
164. KEBIR, L., CREVOISIER, O., 2004, « Dynamique des ressources et milieux innovateurs ». In R. Camagni, D. Maillat, & A. Matteaccioli (Eds.) *Ressources naturelles et culturelles, milieux et développement local*. 261-290 p.
165. KING R., VULLNETARI J., 2009, “The intersection of gender and generation in Albanian migration, remittances and transnational care”, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 9, n° 1, p. 19–38.
166. KING R., 2004, ‘Albania: interrelationships between population, poverty, development, internal and international migration’ [en ligne]. In: *Méditerranée*, tome 103. Transitions balkaniques. pp. 37–47.
167. KING R., 2005, “Albania as a laboratory for the study of migration and development. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 7, n° 2, pp. 133–155.
168. KOLA E., 2016, *Pauvreté paysanne et diversification des ressources dans les campagnes albanaises. L'exemple du littoral nord*, Thèse de doctorat de géographie, Université Blaise-Pascal, Clermont-Ferrand, 330 p.
169. KREŠIĆ A., MILATOVIĆ J., SANFEY P., 2017, *Firm performance and obstacles to doing business in the Western Balkans Evidence from the BEEPS*.
170. KRISTO I, SULÇES., 2001, ‘Quelques caractéristiques des activités de production dans les exploitations agricoles’. In: A. Civici (ed.), F. Lerin (ed.), *L’agriculture albanaise : contraintes globales et dynamiques locales*. Montpellier : CIHEAM, p. 95-109. (Options Méditerranéennes : Série B. Études et Recherches ; n° 28).
171. LAÇI S., PANARITI N., 2006, « Prije të zhvillimit demosocial, ekonomik dhe mjedisor të Shqipërisë gjatë tranzicionit (1990-2005) », *Acta Lingua Geographica*, n°2, p. 5-19.
172. LAÇI S., RUSTJA D., LAÇI E., 2011, Veprimtaritë ekonomike të shumëllojshme – bazë për zhvillimin e qëndrueshëm të vendbanimeve rurale buzë liqenit të Shkodrës (rast studimi – fshati Zogaj). *Liçeni i Shkodrës – gjendja dhe perspektiva*, vol. II, Podgoricë-Shkodër : AASH et CANU, pp. 167-178.
173. LAÇI S., SHEME S., 2005, *Gjeografia humane e Shqipërisë*. Tiranë : ERIK. 282 p.
174. LAÇI S., 1997a, ‘Aspekte të zbatimit të ligjit “Për tokën” dhe të bujqësisë familjare’, *Studime Albanologjike I*, p. 176–183.



175. LAÇI S., 1997b, 'Caractéristiques de la population albanaise'. In: A. Civici (éd.), F. Lerin (éd.), *L'Albanie, une agriculture en transition*. Montpellier : CIHEAM, p. 59-67. (Options Méditerranéennes : Série B. Études et Recherches ; n°15).
176. LAÇI S., 2013, 'Gjeografia dhe arsimi gjeografik universitar në hapësirën shqiptare në periudhën 1990-2012'. *Studime Albanologjike IV (Gjeografia)*, pp. 3-24.
177. LAÇI S., 2015, *Gjeografia humane e Shqipërisë*. Tiranë : LILO. 339 p.
178. LACQUEMENT G., CHEVALIER P., 2016, « Capital territorial et développement des territoires locaux, enjeux théoriques et méthodologiques de la transposition d'un concept de l'économie territoriale à l'analyse géographique », *Annales de Géographie*, 5, n° 711, p. 490-518.
179. LARDON S., MOQUAY P., POSS Y. (dir.), 2007, *Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du Viaduc de Millau*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 377 p.
180. LARDON S., PIVETEAU V., 2005, « Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux », *Géocarrefour*, vol. 80/2 | 2005, 75-90. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/geocar-refour/980>
181. LAWSON C., SALTMARSHE D., 2000, 'Security and Economic Transition: Evidence from North Albania'. *Europe-Asia Studies*, vol. 52, n° 1, pp. 133-148.
182. LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR, B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? » *Géographie, économie, société*, 7(4), p. 321-332.
183. LERIN F., 1997, « Présentation : notes sur la « question albanaise ». In: A. Civici (éd.), F. Lerin (éd.), *L'Albanie, une agriculture en transition*. Montpellier : CIHEAM, p. 7-14. (Options Méditerranéennes : Série B. Études et Recherches ; n°15).
184. LOUDIYI S., ANGEON V., LARDON S., 2008, 'Capital social et développement territorial, quel impact spatial des relations sociales ?', in <http://eso.cnrs.fr/spip.php?article337>.
185. LUKSI I., KATNI M., 2016, 'The Making of a State: Transition in Montenegro', *Cato Journal*, Vol. 36, No. 3 (Fall 2016) 692 p,
186. LUNDBERG, H., 2008, *Geographical Proximity Effects and Regional Strategic Networks*, Universitet Upsala.
187. LUSSAULT M., 2003, Article « Acteur », dans LEVY J., LUSSAULT M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 39- 42.
188. MADELAIN A., TOPOLIAN A., 2005, « Migrants des Balkans : Un état des lieux », *Confluences Méditerranée*, 3, p. 121-126.
189. MANAJ B., 2015, 'Business Climate and Good Governance', *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences*, Vol 1 No 1, p. 108-112.
190. MAUREL M.-Cl., 1994, *La transition post-collectiviste : mutation agraire en Europe centrale*. Paris : L'Harmattan. 366 p.
191. MAUREL M.-Cl., 2012, « La grande maille agraire en Europe centrale : un invariant spatiotemporel ? » *Études rurales*, vol. 2, n° 190, p. 25-47.
192. MEDOLLI B., 2013, *Analyse descriptive d'un terroir au nord de l'Albanie : le Has. Mise en marché et dynamiques des filières des produits animaux*. Master 2 : co-habilitation CIHEAM-IAMM, Université Montpellier III. 78 p.
193. MEDOLLI B., 2014, *Analyse stratégique d'une filière dans la perspective de la création de signes de qualité et d'origine. Les productions animales dans le Has albanais*. Master of Science: CIHEAM-IAMM. 90 p.
194. Ministria e Qeverisjes Lokale, (2013), *Organizimi dhe funksionimi i qeverisjes lokale*, 25p Disponible sur : <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uplo-ads/2018/03/ORGANIZIMI-DHE-FUNKSIONIMI-I-VETEQEVERISJES-LOKALE-NE-KO-SOVE.pdf>
195. MOUSSAOUI K., MEGHERBI K., 2014, *Rôle des associations dans le développement local. Cas de quelques associations de la wilaya de Bejaia Algérie*, 18 p. Disponible sur : [http://www.atps.uqam.ca/numero/n6/pdf/ATPS\\_MoussaouiMegherbi\\_2014.pdf](http://www.atps.uqam.ca/numero/n6/pdf/ATPS_MoussaouiMegherbi_2014.pdf)
196. MUÇO M., SJÖBERG O., 2005, "A chequered history: Political culture and conflict in Albanian economic reform". In: M. Lundahl (ed.), M. L. Wyzan (ed.), *The political Economy of Reform Failure*, London: Routledge, p. 149-169 (Routledge Studies in Development Economics).
197. MÜLLER D., MUNROE D. K., 2008, « Changing rural landscapes in Albania: Cropland abandonment and forest clearing in the postsocialist transition ». *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 98, n° 4, pp. 855-876.
198. MÜLLER D., SIKOR T., 2006, 'Effects of postsocialist reforms on land cover and land use in South-Eastern Albania'. *Applied Geography*, vol. 26, n°3-4, 2006. p. 175-191.
199. Municipalité de Shkorda, 2020, Rreth Shkodres Disponible sur : <http://www.bashkiashkoder.gov.al/> ,

200. Municipalité de Ulcinj, <http://www.ul-gov.me/Kryesore>
201. NEXHIPI, A., 2018, *Aspekte te Tranzicionit Politik ne Shqipëri*, 19 p.
202. NICHOLSON B., 2001, 'From migrant to micro-entrepreneur: do it-yourself development in Albania'. *South-East Europe Review*, vol. 4, n° 3, p. 39–41.
203. NICHOLSON B., 2004, 'The tractor, the shop and the filling station: Work migration as self-help development in Albania'. *Europe-Asia Studies*, vol. 56, n° 6, p. 877–890.
204. OCDE, 2001, *Cities and regions in the new learning economy*. Paris.
205. OSTROM E., 1990. *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Cambridge University Press, Cambridge. Édition française 2010, De Boeck, Bruxelles.
206. PAPATHIMIU S., 2012, 'The demographic and economic development of Albania during and after the decline of Communist regime (1945–2010)' [en ligne], *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n° 73, p. 101-118. Disponible sur : <<http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG>>
207. PASKOFF R., 1985, 'Les côtes d'Albanie. Aspects géomorphologiques.' *Bulletin de l'Association de géographes français*, vol. 62, n° 2, p. 77-83.
208. PECHOUX Y., SIVIGNON M., *Les Balkans*. Paris. P.U.F. (Collection « Magellan »), 284 p.
209. PECQUEUR B., 2006, « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et sociétés*, n° 124-125, p. 17-32.
210. PECQUEUR B., 2001, « Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés ». *Économie Rurale*, n° 261, p. 37-49.
211. PERRON L., JANIN C., 2015. *Valoriser les ressources territoriales : des clés pour l'action. Guide méthodologique*. SUACI Alpes du Nord, 101 p.
212. PETRIC M., WEINGARTEN P., 2004, « The role of agriculture in Central and Eastern European rural development: an overview ». In: M. Petrick (ed.), P. Weingarten (ed.), *The Role of Agriculture in Central and Eastern European Rural Development: Engine of Change or Social Buffer?* Halle (Saale) : IAMO, p. 1–20. (Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, vol. 25).
213. POLGE E., TORRE A. 2018. "Territorial governance and proximity dynamics. The case of two public policy arrangements in the Brazilian Amazon". *Papers in Regional Science*, 97(4), p. 909–929.
214. PORTER, M., 1998, *On Competition*, Boston, Harvard Business Review Books.
215. POULIQUEN A., 1993, « Agricultures postcommunistes en Europe centrale : récession, protection, restructuration lente », *Économie Rurale*, n° 214-215, p. 6-11.
216. Programi për Decentralizim dhe Zhvillim Lokal (dldp), me mbështetjen financiare të Agjensisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC). Disponible sur : <https://www.co-plan.org/programi-per-decentralizim-dhe-zhvillim-lokal-dldp-mbeshtetje-tematike-per-manaxhimin-e-mbetjeve>
217. PREVELAKIS G., 1994, *Les Balkans. Culture et géopolitique*, Nathan Université, Paris, 192 p.
218. PUTNAM R. D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University
219. QIRIAZI P., TAVANXHIU V., 2011, "Braktisja e zonave malore dhe pasojat mjedisore e sociale". *Studime Albanologjike IV (Gjeografia)*, p. 79–89.
220. RADAELLI, CLAUDIO M., 2014, « Européanisation », in Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 4e édition, Presses de Sciences Po, p. 247-257.
221. RALLET A., 2002, « L'économie de proximité. Propos d'étape », in TORRE A. (éd.), *Études et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, n° 33, Le local à l'épreuve de l'économie spatiale, p. 11-25.
222. Republika e Kosove (nd) Pjesmarrja e gjere per qeverishte te mire Kompetencat vetanake - Qeveris Mirë, Disponible sur : <http://qeverismire.info/shq/>,
223. Republika e Kosove (nd) Qeverisja Lokale. Disponible sur : <https://www.rks-gov.net/AL/f50/republika-e-kosoves/qeverisja-lokale>, consulte le 20/05/2020
224. RIEUTORT L. *et al.*, 2013, L'attractivité touristique comme levier de dynamisation économique des territoires de montagne, Rapport préparatoire à la 5e biennale européenne de la montagne, UCCIMAC, CCI des Vosges, 20 p. En ligne sur : [https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2014/08/20130729\\_docpreparatoire\\_comitescientifique.pdf](https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2014/08/20130729_docpreparatoire_comitescientifique.pdf)
225. RIEUTORT L., LANGLOIS E., FARASLIS G., 2019, « Vers un regain du vignoble de Thessalie : renouvellement des acteurs et patrimonialisation », *Territoires du vin* [En ligne], 10.
226. RIEUTORT L., 2021, « Les territoires gagnants du développement local. Quelle géographie ? Quels facteurs de réussite ? », *Population & Avenir*, n° 754, p. 4-7.
227. ROSIÈRE S., ROUX M. (éd.), 2006, La géographie de la population et le nettoyage ethnique en ex-Yougoslavie, *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, vol. 83, n° 4, p. 399-408. Url : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/bagf\\_0004-5322\\_2006\\_num\\_83\\_4\\_2526](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/bagf_0004-5322_2006_num_83_4_2526)
228. ROUX E., VOLLET D. et PECQUEUR B., 2006, "Coordinations d'acteurs et valorisation des ressources territoriales. Les cas de l'Aubrac et des Baronnies", *Économie rurale*, 293, p. 20-37.

229. ROUX M., 1979, "Problèmes agraires yougoslaves". In: *Études rurales*, n° 73, p. 97-124.
230. ROUX M., 1992, "À propos de la purification ethnique en Bosnie-Herzégovine, La question serbe", *Hérodote*, n°67, p. 49-60.
231. ROUX M., 1992, *Les Albanais en Yougoslavie. Minorité nationale, territoire et développement*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 546 p. Ouvrage accessible en ligne : <http://books.google.fr>
232. ROUX M., 1999, *Le Kosovo : dix clés pour comprendre*, La Découverte, Paris, 128 p.
233. ROUX M., 2001, "Où en est-on dans les Balkans ?, Géopolitique de la Méditerranée", *Hérodote* n°103, p. 92-101.
234. ROUX M., 2005, "Le Kosovo en voie d'homogénéisation : quelle est la part du nettoyage ethnique ?", *Revue géographique de l'Est*, tome XLV-1, p. 23-33.
235. ROUX M., sd, article "Péninsule balkanique", *Encyclopedia Universalis*, <https://www.universalis.fr/encyclopedie/peninsule-balkanique>
236. SAMARASINGHE, S. D. A., 1994, "The 1994 parliamentary elections in Sri Lanka: A vote for good governance". *Asian Survey*, p. 1019-1034.
237. Santander Trade Market, 2011, *Albania General Presentation*, Disponible sur : <https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/albania/general-presentation>
238. Santander Trade Market, 2020, *Kosovo General Presentation* Disponible sur : <https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/kosovo/general-presentation>
239. SEN A., 1985, *Commodities and Capabilities*, Oxford, Elsevier Science Publishers.
240. SENGE P., 2016, *La cinquième discipline : levier des organisations apprenantes*. Paris, Eyrolles, 466 p.
241. SÉVIGNY B., 2003, *Modèle conceptuel de la collectivité apprenante, Projet Développement des collectivités locales et régionales par les TI*, Rapport de recherche, CEFRIO, Université de Sherbrooke.
242. SHALLARI A., MAUGHAN N., 2015, "Les zones humides littorales de la plaine albanaise", *Méditerranée*, 125, p.165-187.
243. SHEME, Selman ; QALLIAJ, Adela, 2008, "Tipologjia industriale dhe transformimet urbano-territoriale gjatë periudhës së tranzicionit, *Studime Albanologjike IV (Gjeografia)*, p. 7-22.
244. Shkodra Online, 2019 Disponible sur : <http://www.shkodraonline.com/histori2.html>
245. Shoqata e Bashkive, 2016, *Qeverisja vendore në Shqipëri*, 12 p., Disponible sur: <https://aam.org.al/wpcontent/uploads/2019/05/Qeverisja-vendore-ne-Shqiperi.pdf> (Rapport Auditimi Performance "Funksionimi i Bashkive, në kuadër të reformës administrative-territoriale 2018, 40- 43).
246. SHUKE L., MARKU M., 1997, « Les transformations structurelles des marchés intérieurs et extérieurs de produits agricoles ». In: A. Civici (éd.), F. Lerin (éd.), *L'Albanie, une agriculture en transition*. Montpellier, CIHEAM, p. 177-180. (Options Méditerranéennes : Série B. Études et Recherches, n°15).
247. SINTES P., 2007, « Les travailleurs balkaniques en Grèce. Migration de travail ou circulation régionale ? », *L'Espace géographique*, tome 36, n°4, p. 353-365.
248. SINTES P., 2010, *La raison du mouvement : territoires et réseaux de migrants albanais en Grèce*. Paris – Aix-en-Provence – Athènes : Karthala, Maison Méditerranéenne des sciences de l'homme, École française d'Athènes, 456 p.
249. SIVIGNON M., 1970, 'Quelques données démographiques sur la République Populaire d'Albanie' [en ligne]. *Revue de géographie de Lyon*, vol. 45, n°1, p. 61-74.
250. SIVIGNON M., 1975, « Tirana et l'urbanisation de l'Albanie » [en ligne]. *Revue de géographie de Lyon*, vol. 50, n°4, p. 333-343.
251. SIVIGNON M., 1995, « La population albanaise : une ère nouvelle » [en ligne]. *Méditerranée*, vol. 81, n° 1.
252. SJÖBERG O., 1991, *Rural Change and Development in Albania*. Boulder – Colorado: Westview Press. 199 p.
253. Slow Food, 2020, *Inventari i arkës së shijes në Shqipëri*, Slow Food Editore, Bra, 166 p.
254. STJEPČEVIĆ, ANTONELA (2008), Total Montenegro News, Disponible sur : <https://www.total-montenegro-news.com/lifestyle/2042-except-ti-vat-and-centre-of-podgorica-whole-montenegro-is-a-rural-area>.
255. TALANDIER M., 2009, « Une autre géographie du développement rural : une approche par les revenus », *Géocarrefour*, vol. 83, n° 4, p. 259-267.
256. TORRE A., 2009, « Retour sur la notion de proximité géographique », *Géographie, économie et société*, vol. 11, n° 1, p. 63-75.
257. TORRE A., 2015, « Théorie du développement territorial », *Géographie, économie, société*, vol. 3, n° 17, p. 273-288.
258. TORRE A., 2018, 'Les moteurs du développement territorial', *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°4.

259. TORRE A., FILIPPI M. (éd.), 2005, *Proximités et changements sociodémographiques dans les mondes ruraux*, Paris, INRA éditions, 322 p.
260. UNESCO (nd), *Ulcinj Old Town*. Disponible sur : <https://whc.unesco.org/en/tentativelists/6300>
261. VANIER M., 2010, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, 2e éd., Economica, 186 p.
262. VASOVIC M., PETROVIC J., 1963, 'Aspects régionaux du Monténégro', *Méditerranée*, n°3, p. 3-35.
263. Western Balkan Network on Territorial Governance, 2018, *Position paper on territorial governance in the western Balkans*, TG-WeB, 8 p.
264. WHITE S, 2016, 'Creating a better local business environment: The role of local government'. Disponible sur <https://simonwhite.com.au/2018/02/06/local-business-environment-1-role-local-government/>
265. WOILLEZ M., 2014, *Construction d'une gouvernance partagée pour une gestion durable du tourisme dans les territoires insulaires. Conduite d'une recherche-action dans deux territoires insulaires, en Corse et en Crète*, Thèse de doctorat de l'Université de Corse, 304 p.
266. World bank, 2013, *Western Balkans regional r&d strategy for innovation Overview of the Research and Innovation Sector in the Western Balkans*, 33 p. En ligne : <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/WBRIS%20Overview%2010-21-13%20web.pdf>
267. ZHLLIMA E., VIAGGI D., MÜLLER D., 2010, "Property rights to land and its perception in rural part of central Albania". *New Medit*, vol. 9, n° 3, pp. 56–64.
268. ZIMMERMAN J.-B., 2005, « Entreprises et territoires : entre nomadisme et ancrage territorial », *La revue de l'IRES*, n°1 (47), p. 21-36.



# LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 : LA NOTION DE CAPITAL « STRATÉGIQUE » .....	29
FIGURE 2 : LES NOUVEAUX FACTEURS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL SELON MERENNE-SCHOUMAKER (2007) .....	33
FIGURE 3 : LES COMPOSANTES DU TERRITOIRE APPRENANT .....	36
FIGURE 4 : APPROCHE SYSTÉMIQUE DE LA GOUVERNANCE .....	38
FIGURE 5 : LES AXES DE DÉVELOPPEMENT DE IPA CONCERNANT LA COOPÉRATION ENTRE LES TERRITOIRES.....	41
FIGURE 6 : GRILLE D'ANALYSE DES CAPACITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES BALKANIQUES .....	48
FIGURE 7 : ITINÉRAIRE MÉTHODOLOGIQUE.....	52
FIGURE 8 : SYNTHÈSE MÉTHODOLOGIQUE.....	60
FIGURE 9 : ANALYSE STATISTIQUE EN COMPOSANTES PRINCIPALES .....	96
FIGURE 10 : TYPOLOGIE URBAIN/RURAL PAR RÉGION AU KOSOVO .....	169

# LISTE DES CARTES

CARTE 1 : LOCALISATION DES TERRAINS D'ÉTUDE .....	17
CARTE 2 : RELIEFS DE LA ZONE D'ÉTUDE .....	64
CARTE 3 : PART DES ACTIFS TRAVAILLANT DANS L'AGRICULTURE EN 2011 .....	79
CARTE 4 : PART DES ACTIFS TRAVAILLANT DANS L'INDUSTRIE EN 2011 .....	79
CARTE 5 : PART DES ACTIFS TRAVAILLANT DANS LES SERVICES EN 2011.....	79
CARTE 6 : TAUX DE CHÔMAGE EN 2011 .....	79
CARTE 7 : DENSITÉ DE POPULATION 2020 .....	87
CARTE 8 ET 9 : ÉVOLUTION DE LA POPULATION SUR LA PÉRIODE 1989-2011 ET SUR LA PÉRIODE 2001-2011 .....	89
CARTE 10 : ÉVOLUTION DE LA POPULATION 2012-2020 .....	89
CARTE 11 : SOLDE MIGRATOIRE 2012-2020 .....	90
CARTE 12 : MOINS DE 15 ANS EN 2011.....	90
CARTE 13 : PLUS DE 65 ANS EN 2011 .....	90
CARTE 14 : MOINS DE 15 ANS ET PUS DE 65 ANS EN 2016 .....	91
CARTE 15 : ESSAI DE TYPOLOGIE DES TERRITOIRES.....	97
CARTE 16 : NOMBRE D'ENTREPRISES POUR 1 000 HABITANTS .....	142
CARTE 17 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ENTREPRISES (2018-2020).....	142
CARTE 18 : APPROCHE PAR LA GRILLE DE DENSITÉ EN ALBANIE.....	167
CARTE 19 : TYPOLOGIE DES RÉGIONS ALBANAISES .....	167
CARTE 20 : CLASSIFICATION RURAL/URBAIN AU KOSOVO .....	168
CARTE 21 : DENSITÉ DES LIEUX HABITÉS AU KOSOVO (2011).....	168
CARTE 22 : MAILLAGE TERRITORIAL ET DENSITÉS AU MONTÉNÉGRO .....	170
CARTE 23 : DÉCOUPAGE COMMUNAL EN ALBANIE .....	173
CARTE 24 : TAUX D'ANALPHABÉTISME.....	195
CARTE 25 : POURCENTAGE DE JEUNES POURSUIVANT DES ÉTUDES AU LYCÉE ET À L'UNIVERSITÉ .....	195

# LISTE DES PHOTOGRAPHIES

PHOTO 1 : LA STATION DE SKI DE BREZOVICA AU KOSOVO .....	76
PHOTO 2 : LA VIEILLE VILLE DE KUKËS (DÉBUT XXÈME SIÈCLE).....	99
PHOTO 3 : LE MONT GJALLICA VU DEPUIS KUKËS .....	100
PHOTO 4 : LE MONT GJALLICA .....	100
PHOTO 5 : LES SOMMETS DE LA MONTAGNE DE GJALLICA .....	100
PHOTO 6 : KUKËS DEPUIS LA MONTAGNE DE GJALLICA .....	100
PHOTO 7 : LAC DE FIERZA .....	101
PHOTO 8 : VILLAGE DE NANGE. KUKËS. ....	101
PHOTO 9 : MONTAGNES DE THETHI .....	104
PHOTO 10 : SHKODËR, VILLAGE SHOSH DUKAGJIN .....	104
PHOTO 11 : CHÂTEAU DE ROZAFI .....	104
PHOTO 12 : LAC DU SHKODRA. ....	104
PHOTO 13 : CENTRE DE LA VILLE DE SHKODRA.....	105
PHOTO 14 : VUE GÉNÉRALE DE GJAKOVA .....	107
PHOTO 15 : CENTRE DE LA VILLE DE GJAKOVA .....	108
PHOTO 16 : RÉNOVATION DU BÂTI À GJAKOVA.....	108
PHOTO 17 : VUE GÉNÉRALE DU LITTORAL D’ULCINJ .....	109
PHOTO 18 : LE MAIRE DE KUKËS VISITE LE MUSÉE SOUTERRAIN .....	119
PHOTO 19 : LE BÂTIMENT “TURIZMI RI” À KUKËS. ....	134
PHOTO 20 : MONTAGNE DE GJALLICA , KUKËS.....	147
PHOTO 21 : PÂTURAGES D’ALTITUDE DE KALAJA DODES (KUKËS) OÙ LES PLANTES AROMATIQUES SONT CUEILLIES .....	147
PHOTO 22 : VERGERS EN TERRASSES, VILLAGE DE KOLSH, KUKËS.....	149
PHOTO 23 : CULTURES MARAICHÈRES ET FRUITIÈRES DANS LA PLAINE DE KUKËS.....	149
PHOTO 24 : CORNOUILLER SUR LES PREMIERS VERSANTS DE KUKËS .....	150
PHOTO 25 : ZONES PASTORALES DE NOVOSEJ, KUKËS.....	151
PHOTO 26 : VILLAGE AGROPASTORAL DE NOVOSEJ, PROCHE DU KOSOVO .....	153
PHOTO 27 : GORGES AUX ENVIRONS DE THETHI .....	153
PHOTO 28 : RÉNOVATION DU BÂTI TRADITIONNEL À DUKAGJINI (SHKODRA).....	154



# LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : LES ÉTAPES DE LA TRANSITION BALKANIQUE D'APRÈS D. JANO (2008) .....	14
TABLEAU 2 : PRINCIPAUX PROJETS DE LA RÉGION DE KUKËS .....	115
TABLEAU 3 : PRINCIPAUX PROJETS DE LA RÉGION DE SHKODRA .....	121
TABLEAU 4 : LES PROJETS MENÉS ENTRE LA RÉGION DE SHKODRA ET LE MONTÉNÉGRO .....	121
TABLEAU 5 : PRINCIPAUX PROJETS DE LA RÉGION DE GJAKOVA .....	124
TABLEAU 6 : PRINCIPAUX PROJETS DE LA RÉGION D'ULCINJ .....	126
TABLEAU 7 : INDICATEURS RELATIFS AUX ACTEURS INSTITUTIONNELS .....	130
TABLEAU 8 : SYNTHÈSE SUR LES CAPACITÉS DE MOBILISATION DES ACTEURS PRIVÉS .....	141
TABLEAU 9 : LES PME EN ALBANIE .....	144
TABLEAU 10 : LES PME AU MONTÉNÉGRO .....	155
TABLEAU 11 : LES ENJEUX DE COMMUNICATION SELON LES TERRITOIRES .....	182
TABLEAU 12 : CLIMAT DES AFFAIRES ET ENJEUX DE GOUVERNANCE SELON LES TERRITOIRES .....	183
TABLEAU 13 : ANALYSE SWOT DES EFFETS DE LA RÉFORME TERRITORIALE POUR CHAQUE TERRITOIRE .....	186
TABLEAU 14 : INDICATEURS RELATIFS AUX ACTEURS INSTITUTIONNELS DANS CHAQUE TERRITOIRE .....	193
TABLEAU 15 : SYNTHÈSE DU POIDS DES INDICATEURS DE GESTION SELON LES TERRITOIRES .....	199
TABLEAU 16 : SYNTHÈSE DU POIDS DES INDICATEURS DE DYNAMIQUE SOCIALE SELON LES TERRITOIRES .....	202
TABLEAU 17. LES INDICATEURS INSTITUTIONNELS ET LES ACTIONS ATTENDUES .....	204
TABLEAU 18. LES INDICATEURS DES ACTEURS PRIVÉS ET LES ACTIONS ATTENDUES .....	205
TABLEAU 19. INDICATEURS SOCIAUX ET ACTIONS ATTENDUES .....	205
TABLEAU 20 : LES DIMENSIONS COOPÉRATIVES ENTRE LES TERRITOIRES (EN %, PLUSIEURS RÉPONSES POSSIBLES) .....	213
TABLEAU 21 : CONVERGENCES ET DIVERGENCES ENTRE INDICATEURS TERRITORIAUX DES ACTEURS PUBLICS ET PRIVÉS .....	220
TABLEAU 22 : CONVERGENCES / DIVERGENCES POUR CHAQUE TERRITOIRE D'ÉTUDE .....	222
TABLEAU 23 : ÉCHANGES ET COOPÉRATION ENTRE LES TERRITOIRES .....	225
TABLEAU 24 : RELATION ENTRE LES ZONES RURALES ET URBAINES LES PLUS PROCHES .....	226
TABLEAU 25 : RELATION ENTRE LES ZONES RURALES LES PLUS PROCHES .....	226
TABLEAU 26 : RELATION ENTRE LES ZONES URBAINES LES PLUS PROCHES .....	227
TABLEAU 27 : SYNTHÈSE SUR LES COOPÉRATIONS ENTRE LES TERRITOIRES .....	228
TABLEAU 28 : DYNAMIQUES TRANSFRONTALIÈRES SELON LES TERRITOIRES .....	229
TABLEAU 29 : ESSAI DE SYNTHÈSE SUR LES DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL SELON LES TERRITOIRES .....	244

# TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	9
ABRÉVIATIONS.....	11
<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	13
Processus de transition .....	13
Stratégies européennes et territorialisation .....	15
Le choix des terrains.....	16
Annonce du plan .....	17
<b>CHAPITRE 1 : CADRE D'ANALYSE D'UNE RECHERCHE SUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DANS LES BALKANS</b> .....	19
I. UN CADRE D'ANALYSE RENOUVELÉ : RESSOURCES TERRITORIALES ET CAPACITÉ DES ACTEURS.....	19
A. <i>Les théories du développement territorial</i> .....	19
B. <i>L'approche par les ressources territoriales, les acteurs et la gouvernance</i> .....	23
C. <i>La prise en compte de la durabilité</i> .....	30
D. <i>Vers la notion de territoires apprenants</i> .....	32
II. NOTRE GRILLE D'ANALYSE CENTRÉE SUR L'ÉVALUATION DES DYNAMIQUES COLLECTIVES ET DE LA GOUVERNANCE .....	37
A. <i>Un cadre général</i> .....	37
B. <i>Identification des acteurs de la dynamique de développement local</i> .....	40
C. <i>Les concepts de cohésion territoriale</i> .....	41
CONCLUSION.....	43
<b>CHAPITRE 2 : PROBLÉMATIQUE, HYPOTHÈSE ET MÉTHODOLOGIE</b> .....	45
I. ESSAI DE PROBLÉMATISATION ET HYPOTHÈSES DE RECHERCHE .....	46
II. UNE MÉTHODOLOGIE PRINCIPALEMENT QUALITATIVE .....	52
A. <i>Une phase clé de diagnostic territorial</i> .....	52
B. <i>L'utilisation de questionnaires auprès des habitants</i> .....	54
C. <i>L'observation participante</i> .....	57
CONCLUSION.....	60
<b>CHAPITRE 3 : PRÉSENTATION DES TERRITOIRES D'ÉTUDE</b> .....	63
I. LES DÉFIS DES TRANSITIONS BALKANIQUES .....	64

A. <i>Transitions politiques</i> .....	64
La difficile transition albanaise .....	65
Les états fragiles nés de l'ex-Yougoslavie.....	67
B. <i>Transitions économiques</i> .....	70
Le cas de l'Albanie .....	70
Le Kosovo .....	74
Le Monténégro.....	77
Synthèse cartographique .....	78
De redoutables enjeux fonciers en particulier en Albanie .....	80
C. <i>Transition socio-démographique : le poids des migrations</i> .....	86
Albanie : des départs massifs .....	92
Kosovo .....	93
Monténégro .....	94
II. BRÈVE ANALYSE STATISTIQUE : LE CHOIX DE TERRITOIRES PÉRIPHÉRIQUES ET DE CONFINS.....	95
III. LE PORTAIT DE CHAQUE MICRO-TERRITOIRE .....	98
A. <i>Kukës : une ville recomposée mais fragilisée</i> .....	99
B. <i>Shkodër : un centre économique et culturel</i> .....	103
C. <i>Gjakova : des héritages culturels et des recompositions récentes</i> .....	106
D. <i>Ulcinj : un littoral touristique</i> .....	109
CONCLUSION.....	110
<b>CHAPITRE 4 : DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT FONDÉS SUR LES RESSOURCES LOCALES MAIS</b>	
<b>INÉGALEMENT AVANCÉS.....</b>	<b>113</b>
I. LE TERRITOIRE DE KUKËS : PRIORITÉ AUX ÉQUIPEMENTS .....	114
II. LE TERRITOIRE DE SHKODRA : PRIORITÉ À L'ACCUEIL.....	120
Le projet de développement du village de Theth.....	122
Le projet de développement au sud du lac de Shkodra .....	122
III. LE TERRITOIRE DE GJAKOVA : PRIORITÉ À LA VALORISATION DES RESSOURCES LOCALES.....	123
IV. LE TERRITOIRE D'ULCINJ : PRIORITÉ AU TOURISME, À L'AGRICULTURE ET À L'ENVIRONNEMENT.....	126
CONCLUSION.....	128
<b>CHAPITRE 5 : LE PARTAGE INÉGAL DES RÔLES ENTRE ACTEURS.....</b>	<b>129</b>
I. LES ACTEURS INSTITUTIONNELS .....	130
A. <i>Présentation générale</i> .....	130
B. <i>La situation en Albanie à travers l'exemple des régions de Kukës et de Shkodra</i> .....	131
C. <i>La situation au Kosovo</i> .....	135
D. <i>L'exemple du Monténégro</i> .....	138
II. ENTREPRISES ET ACTEURS PRIVÉS, ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	139
A. <i>L'importance des acteurs privés dans le processus de développement</i> .....	139
B. <i>Le rôle des acteurs privés dans les différents territoires</i> .....	143

Les caractéristiques des entreprises privées en Albanie du Nord.....	143
Sur quelques initiatives privées récentes dans les régions de Kukës et de Shkodra.....	146
Au Monténégro.....	155
A Gjakova au Kosovo.....	157
CONCLUSION.....	160
<b>CHAPITRE 6 : ORGANISATION TERRITORIALE ET RÉFORMES ADMINISTRATIVES .....</b>	<b>163</b>
I. LES NÉCESSAIRES RÉFORMES ADMINISTRATIVES .....	163
II. UN PRÉALABLE : LA REDÉFINITION DES ZONES RURALES ET URBAINES.....	165
A. <i>Une nouvelle classification urbaine-rurale de la population albanaise.....</i>	165
B. <i>Au Kosovo.....</i>	167
C. <i>Au Monténégro .....</i>	169
III. ANALYSE DES ORGANISATIONS TERRITORIALES EN ALBANIE .....	170
A. <i>Histoire de la gouvernance locale en Albanie .....</i>	170
B. <i>Le cas concret de Shkodra .....</i>	176
B. <i>L'exemple de Kukës .....</i>	176
IV. L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE AU KOSOVO .....	177
V. L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE AU MONTÉNÉGRO .....	179
VI. RÉFORME TERRITORIALE, COMMUNICATION ET CLIMAT DES AFFAIRES .....	181
CONCLUSION.....	185
<b>CHAPITRE 7 : L'ENJEU DE LA GOUVERNANCE LOCALE DANS LES PAYS BALKANIQUES.....</b>	<b>189</b>
I. LA PARTICIPATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS INSTITUTIONNELS .....	191
A. <i>Rappel sur les indicateurs relatifs aux acteurs publics.....</i>	191
B. <i>Les enjeux en matière d'éducation.....</i>	194
C. <i>Les analyses selon les territoires révèlent de fortes disparités.....</i>	197
II. LES ACTEURS PRIVÉS ET ASSOCIATIFS.....	199
A. <i>Les indicateurs relatifs aux acteurs privés.....</i>	199
B. <i>Les fragilités des acteurs privés.....</i>	200
C. <i>Les dynamiques relatives aux groupes sociaux et aux associations.....</i>	201
III. LA DIFFICILE COORDINATION ENTRE ACTEURS .....	206
A. <i>La coordination des acteurs publics .....</i>	206
B. <i>Les coopérations entre acteurs privés.....</i>	209
C. <i>Les partenariats entre acteurs publics et privés .....</i>	211
CONCLUSION.....	215
<b>CHAPITRE 8 : COHÉSION, COOPÉRATION ET PROXIMITÉ GÉOGRAPHIQUE .....</b>	<b>217</b>
I. L'IMPORTANCE DE LA COHÉSION ET DE LA PROXIMITÉ TERRITORIALE ET SON RÔLE DANS LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL .....	217
II. ÉTUDE COMPARÉE DES TERRITOIRES .....	221
A. <i>En Albanie .....</i>	221

<i>B. Au Monténégro</i> .....	223
<i>C. Au Kosovo</i> .....	223
III. ÉVALUATION DE LA PROXIMITÉ ET DES COOPÉRATIONS .....	224
IV. QUELQUES EXEMPLES DE PROJETS INTERNATIONAUX .....	229
<i>A. La coopération Albanie / Kosovo et les territoires de Kukës et de Gjakova</i> .....	230
IPA Cross-Border Cooperation (CBC) Programme 2014-2020 Albania – Kosovo .....	230
Programme de développement rural 2014-2020 - Sous l'instrument de préadhésion.....	232
<i>B. IPA INTERREG</i> .....	233
AgriGo4Cities - Interreg Danube .....	233
INTERREG CROSS BORDERS 2014-2020 (Albania –Montenegro) .....	234
CONCLUSION.....	236
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	239
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	247
<b>LISTE DES FIGURES</b> .....	259
<b>LISTE DES CARTES</b> .....	260
<b>LISTE DES PHOTOGRAPHIES</b> .....	261
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	262



## **Résumé**

Au cours des dernières décennies, une partie des Balkans a connu des transformations profondes et des dynamiques de développement différenciées, modifiant les perspectives des politiques publiques. Cette recherche souhaite revenir sur ces transitions, à différentes échelles et souvent difficiles, et sur les défis de cohésion territoriale dans le cadre des enjeux d'intégration européenne. Depuis les années 1990, la région que nous étudions a connu un processus de transformation important, passant d'un paradigme de « balkanisation » à un paradigme d'eupéanisation. La mutation politique et socioéconomique à laquelle plusieurs États issus des systèmes communistes (ex-Yougoslavie, Albanie, Bulgarie, Roumanie) sont confrontés nécessite la mobilisation de ressources et de capacités d'apprentissage internes et externes qui seront au cœur de notre réflexion.

## **Abstract**

*In recent decades, part of the Balkans has undergone transformations deep and differentiated development dynamics, changing the prospects of public policies. This research aims to return to these transitions, at different scales, and often difficult, and on the challenges of territorial cohesion within the framework of the issues of European integration. Since the 1990s, the region we are studying has experienced a important transformation process, moving from a "balkanization" paradigm to a Europeanization paradigm. The political and socio-economic transformation that several states that emerged from communist systems (former Yugoslavia, Albania, Bulgaria, Romania) are facing requires the mobilisation of internal and external resources and learning capacities that will be at the heart of our reflection.*