

Nouveaux paradigmes et grandes questions d'avenir pour le développement rural en Méditerranée

Tahani ABDELHAKIM

chercheur au CIHEAM - IAM de Montpellier

Portées par une PAC contrainte d'évoluer sous la double pression de la libéralisation des marchés et de la "reruralisation" des espaces agricoles européens, les politiques de développement rural des pays européens prennent progressivement de la consistance depuis le début des années 90, date d'apparition du "second pilier" de la PAC. Même si elles restent encore très, peut être trop, orientées vers le secteur agricole, elles étendent progressivement leur champ d'actions à des domaines qui traduisent cette nouvelle complexité du "rural" européen :

- ❑ revitalisation des espaces ruraux dans une perspective de cohésion territoriale et d'équilibre régional,
- ❑ diversification des activités économiques, soutien à la création d'entreprises, à la valorisation du patrimoine et à la promotion du tourisme rural,
- ❑ préservation et gestion durable des ressources naturelles.

Dans les pays au sud de la Méditerranée, la prise en compte des espaces ruraux relève d'une autre histoire récente, celle des suites des politiques d'ajustement structurel des années 80 et de la montée des périls : dégradation de la sécurité alimentaire, "déséconomie" des espaces ruraux incapables de répondre aux besoins d'emploi des populations résidentes, aggravation de la pauvreté, instabilité sociale et dégradation accélérée des ressources naturelles.

La "stratégie 2020" du Maroc, le PNDAR algérien, les PDRI en Tunisie ou encore la "vision stratégique du développement socioéconomique 2022" sont autant de réponses apportées par les Etats aux difficultés des territoires ruraux, avec, au centre de toutes ces politiques, trois préoccupations majeures :

- ❑ l'amélioration des conditions de vie par l'amélioration des infrastructures et des services,
- ❑ l'amélioration des revenus de la population par l'augmentation des revenus des agriculteurs et/ou par la création des activités génératrices de revenus,
- ❑ la gestion durable des ressources naturelles.

Il est à noter que ces objectifs n'ont pas la même priorité dans les différentes politiques nationales. En Egypte et en Turquie, les politiques nationales de développement rural ont comme axe principal les grands projets d'aménagement hydro-agricoles. Il s'agit des projets structurants comme celui du sud est de l'Anatolie (le projet GAP) ou bien des projets de mise en valeur des terres désertiques en Egypte, par des aménagements hydrauliques et le peuplement de ces nouveaux espaces. Au Maroc et en Tunisie, l'axe principal des politiques de développement rural est la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie, alors qu'en Algérie l'accent est mis sur la diversification et la création des emplois dans le cadre des projets de proximité.

Structurées autour de déterminants communs, l'emploi, la qualité de vie, l'environnement, les politiques de développement rural des pays du pourtour méditerranéen font une place grandissante aux populations résidentes en tant qu'acteurs de ces politiques. Au Nord, la société civile et les différentes institutions locales, professionnelles ou non, publiques ou privées, se retrouvent mobilisées à toutes les étapes : de l'élaboration de la stratégie par l'identification des priorités à la conception des projets puis à la gestion des actions. Au Sud, que ce soit dans les intentions ou dans la pratique, on assiste également à cette affirmation du rôle de la société civile, alors même que les institutions ad hoc sont souvent absentes et que la capacité des acteurs à même de prendre en charge leurs nouvelles attributions reste faible.

L'organisation de dispositifs locaux de concertation et de partenariat tout autant que la formation des acteurs concernés conditionneront assurément la réussite de cette nouvelle voie de mise en œuvre du développement des territoires ruraux et il nous a semblé important d'approfondir dans un article conclusif les nouveaux paradigmes du développement rural au rang desquels se trouvent la gouvernance et la place de la société civile, d'évoquer quelques unes des grandes questions d'avenir pour le développement rural en Méditerranée et de présenter enfin les défis auxquels devront faire face les parties prenantes de ce développement.

I - Les paradigmes du développement rural en Méditerranée

Durant les années 1990, on a assisté à un renouveau des théories du développement et à l'émergence de nouveaux paradigmes qui ont inspiré directement ou indirectement les approches du développement rural.

Au nord de la Méditerranée, une nouvelle demande sociale se construit, ce qui confère à l'espace rural des nouvelles fonctions. Après la période de modernisation de l'agriculture, durant laquelle la fonction principale était d'augmenter la production agricole afin de nourrir la population en fournissant des produits à bas prix, et d'augmenter les exportations agricoles et agroalimentaires, la demande sociale s'oriente vers la qualité. Il s'agit de la qualité de vie et la qualité des produits.

La qualité de vie a deux dimensions :

- ❑ la première est celle de l'augmentation du temps consacré aux loisirs et la recherche des loisirs plus proches de la nature,
- ❑ la seconde est liée à l'environnement : c'est la qualité de l'environnement physique (habitat, lieu de travail, ou de loisir) avec moins de pollution de l'air et de l'eau, moins de pollution par les bruits, moins de pollution visuelle.

Quand à la qualité des produits, elle a aussi une double dimension :

- ❑ la qualité liée à la sécurité des aliments. Après les chocs causés par les différents événements (vache folle.. etc.), il existe une demande forte sur des aliments « sûrs » pour la santé,
- ❑ la qualité liée à un retour aux goûts et à l'authentique, après la période de développement des aliments industriels et des modes de la consommation rapide.

Le monde rural est porteur de cette double qualité, elle devient un paradigme incontournable dans les stratégies de développement rural. De nombreuses régions rurales dans les pays du nord ont fait de la qualité de vie ou de la qualité des produits un axe principal de leurs stratégies de développement. On voit se multiplier les initiatives de valorisation des produits locaux, à travers l'ancrage de ces produits dans une démarche qualité et une identification à un territoire donc à des qualités spécifiques et un savoir faire particulier.

Un autre paradigme, lié au premier, est celui du développement durable. Depuis une quinzaine d'années, le développement durable s'est imposé dans toutes les orientations politiques (nationales et internationales) et dans la conscience des citoyens. Avoir un environnement propre, préserver les ressources naturelles, et préserver le patrimoine forment aujourd'hui dans les pays du nord une demande sociale forte, le patrimoine étant entendu dans un sens large qui englobe le patrimoine naturel (paysages), bâti, et culturel.

Alors que dans les pays du Sud, la durabilité porte essentiellement sur la gestion et la préservation des ressources rares et fragiles, ce qui est une question cruciale pour le développement de ces pays.

Une gestion durable des ressources naturelles suppose une forte implication des acteurs locaux. Ainsi, le troisième paradigme est celui de la gouvernance, c'est à dire le partage et la répartition des pouvoirs entre les différents groupes d'acteurs, y compris les acteurs institutionnels. Une bonne gouvernance

correspond à une situation où les mécanismes d'information, de négociations et de prise de décision permettent l'implication de tous les groupes d'acteurs. Ceci exige un cadre juridique, un dispositif institutionnel et des moyens financiers.

Le processus de décentralisation est censé mettre en oeuvre une nouvelle gouvernance, mais il pose le problème du niveau spatial pertinent pour la prise de décision et l'action. La difficulté réside dans le niveau spatial et institutionnel qui permet de garder une proximité avec la population locale tout en ayant une dimension assez grande pour pouvoir mobiliser des moyens et mener des actions : si l'espace est trop petit, la capacité de négocier et de mobiliser des moyens est faible voire inexistante, et si l'espace est trop grand, la proximité avec la population disparaît. Les phases successives de l'intercommunalité en France, en passant des chartes intercommunales aux communautés des communes puis aux « pays », est un exemple de la recherche du niveau pertinent pour formuler des stratégies de développement local, mobiliser les acteurs, et mettre en oeuvre les actions et les projets.

Le processus de décentralisation s'accompagne d'une approche par la contractualisation : les différents groupes d'acteurs négocient pour définir les priorités pour une période donnée, mobilisent les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs, et peuvent ainsi juger de l'efficacité des actions menées et ajuster d'une période de contractualisation à l'autre leurs priorités. Il s'agit d'une contractualisation « interne » à un espace donné, entre les différents groupes d'acteurs, et « externe » c'est à dire entre l'ensemble des acteurs et les pouvoirs publics.

Il faut rappeler que le processus de décentralisation, en marche dans les pays du nord depuis plusieurs décennies, est sur le terrain de la réalité des pays du sud en phase de conception et démarrage.

Ce paradigme de la gouvernance et celui de la décentralisation/contractualisation, nous mène à la question de l'espace pertinent pour le développement rural. La conception des grandes orientations politiques relève bien entendu du niveau national voire supranational dans le cadre de l'UE. Cependant, le développement rural ne peut être que « local », dans le sens où il s'agit de prendre en compte la diversité et les spécificités de chaque espace rural, d'impliquer les acteurs locaux, et de mettre en place un développement basé sur la valorisation des ressources locales. Toute la question est de définir ce qu'on entend par « local », et cela ne peut que traduire les évolutions décrites plus haut.

En effet, l'évolution démographique des zones rurales, la diversification des activités, et le développement des petits centres urbains contribuent à inscrire le développement rural dans un territoire : le développement rural devient un développement territorial.

Un territoire est un construit social, économique et historique, autrement dit c'est un espace qui a été approprié par une population pour moduler les paysages, produire des savoirs faire, et tisser des réseaux. Le territoire n'est pas simplement le support physique d'une activité, il contribue à l'existence de l'activité et à son déroulement par le potentiel qu'il offre. Il est le lieu de mobilisation du capital social, d'apprentissage collectif, et de production d'identité sociale, culturelle et de plus en plus économique.

Dans les pays du nord comme ceux du sud et de l'est de la Méditerranée, l'espace rural, par la force des évolutions, n'est plus un espace fermé, replié sur lui même. Il s'ouvre sur les autres espaces, au niveau national par des relations fréquentes avec la ville, et au niveau international par le biais du marché et de la mondialisation. Par conséquent, une stratégie de développement d'un espace rural ne peut pas ignorer ou ne pas intégrer l'articulation entre le rural et l'urbain. Les analyses des relations entre les centres urbains et les espace ruraux qui les entourent apportent de nombreux éléments de réflexion sur l'impact positif ou négatif de ces centres urbains sur le développement rural.

D'autres paradigmes du développement rural concernent les pays du sud en premier lieu, compte tenu du niveau de développement de leurs sociétés rurales.

La lutte contre la pauvreté est devenue, avec l'appui de certaines organisations internationales, un axe central des politiques du développement rural. Réduire la pauvreté et l'écart entre les zones rurales et les

zones urbaines, guide les orientations et les choix politiques. Cependant, il faut s'arrêter un peu sur la pauvreté contre laquelle on souhaite lutter : elle est réduite à son expression la plus élémentaire (si on se réfère aux théories de Amartya Sen) à savoir le revenu. Certes, c'est une composante essentielle de la pauvreté mais nous savons aujourd'hui qu'elle n'est pas suffisante pour lutter contre la pauvreté à long terme.

Les pays du sud sont soumis à des impératifs de développement économique global, et c'est dans ce contexte que le développement des espaces ruraux s'inscrit. La dimension économique du développement rural renvoie à la nécessité d'augmenter la production et la productivité, pour satisfaire les besoins de la population et accroître les exportations. Ce développement économique passe par l'amélioration de la qualité des facteurs de production, dont le travail, et des infrastructures.

Un dernier paradigme du développement rural dans les pays du sud : l'émergence de la société civile. Il est indéniable que nous assistons à un mouvement, certes balbutiant, de construction de la société civile dans les pays du sud de la Méditerranée, et le monde rural n'échappe pas à ce phénomène. Des facteurs internes et externes y contribuent :

- ❑ dans des pays, comme L'Egypte, la Tunisie, ou l'Algérie, où l'Etat intervenait fortement dans l'agriculture, la réduction de ces interventions et l'affaiblissement des services et des structures étatiques (conséquence de l'ajustement structurel) ont laissé un vide,
- ❑ de plus en plus les projets et les aides provenant des organisations internationales ou des ONG, exigent un partenariat avec la population, d'où la création ces dernières années de nombreuses associations dans le cadre de la mise en place des actions de développement,
- ❑ traditionnellement, l'exode rural vidait les villages des jeunes ayant un certain niveau d'instruction. Aujourd'hui, avec le fort taux de chômage dans les villes, cette population jeune et instruite revient aux villages, et se trouve souvent à l'origine des initiatives de création d'associations locales.

Ce mouvement ne progresse pas partout au même rythme, rencontre de nombreuses difficultés, et les organisations qui en sont issues ne sont pas toujours réellement efficaces. Mais il est tout à fait légitime de le prendre en considération car il ouvre des perspectives pour le développement, tout en étant un vrai défi pour l'avenir.

II - Les grandes questions d'avenir et les défis

Des constats présentés ci-dessus, nous pouvons tirer trois conclusions :

- ❑ le monde rural est une composante importante des sociétés méditerranéennes, par sa démographie, sa place dans l'économie, et ses différentes fonctions notamment celles en rapport avec la durabilité et la préservation des ressources,
- ❑ les politiques du développement rural ont largement évolué et s'inspirent de nouveaux paradigmes,
- ❑ le monde rural s'ouvre de plus en plus à l'extérieur au niveau national et/ou international.

En dépit de ces évolutions, ou à cause d'elles, il existe de nombreuses questions cruciales et des nouveaux défis qui doivent être objet de la réflexion :

- ❑ Dans le contexte de la mondialisation et d'ouverture des économies, les espaces ruraux méditerranéens se trouvent en concurrence par le biais du marché mondial. Une grande partie de ces espaces ruraux sont en train d'être exclus de ce marché. Il s'agit des régions marginalisées (zones de montagnes, zones arides ou semi arides.. etc.), ou à faible productivité (zones de petites et micro exploitations familiales..) ne possédant pas les caractéristiques nécessaires pour être compétitifs (selon les normes du marché mondial). La question est : que deviendront les populations vivant dans ces régions et dont le marché mondial n'a pas besoin ? quel est leur avenir ?

- Cette première interrogation conduit à une autre concernant la fonction du développement rural. L'analyse des politiques actuelles du développement rural et de leurs objectifs nous fait constater que le développement rural est perçu comme :
 - un remède pour atténuer les effets négatifs de la mondialisation sur les espaces ruraux et dans ce cas, les politiques ont un objectif de redistribution,
 - ou bien un alternatif à la mondialisation, ou tout au moins au modèle économique que ce dernier suppose. Dans ce cas, les stratégies de développement vont chercher à valoriser des biens et des services « hors » marché mondial, en s'appuyant sur des modes innovants de fonctionnement et d'organisation de l'activité de production de ces biens et ces services.

Dans les deux cas, le développement rural semble être un palliatif. Compte tenu des évolutions constatées, et des dynamiques de la mondialisation et ses effets inattendus, ne serait-il pas plus judicieux de concevoir le développement rural autrement et de lui redonner sa place comme composante d'un processus de développement durable global ?

- Un des effets de la mondialisation est le mouvement de régionalisation. Ce mouvement va dans le sens de la création des espaces régionaux transcendant l'espace national (à l'échelle d'un ensemble de pays pour la création de blocs économiques et de marchés plus larges) aussi bien que dans le sens inverse c'est à dire l'émergence des régions en tant qu'espace infra national. L'affirmation des régions en tant qu'espace économique et identitaire, renvoie au paradigme des territoires et la nécessité de réfléchir sur les nouvelles articulations ville/ campagne ou espace rural / espace urbain. Des recherches en France, en Grèce et ailleurs montrent que selon les modalités de développement des petites et moyennes villes, les effets sur l'espace rural ne seront pas similaires. Dans certains cas, le développement de ces centres urbains dynamise l'espace rural, alors que dans d'autres cas il va causer sa désertification.
- Dans le contexte d'échec relatif des modes de coopération classiques, et compte tenu de l'affirmation des régions en tant qu'entité active notamment dans les pays du nord de la Méditerranée, et de l'avancement des processus de décentralisation, ou tout au moins la volonté de mettre en oeuvre ces processus dans les pays du sud, on est en droit de s'interroger sur l'intérêt d'un autre mode de coopération, à savoir la coopération décentralisée. Elle semble être plus adaptée à la nature et aux exigences des politiques de développement rural, par la proximité avec les acteurs et la flexibilité qu'elle peut avoir. Grâce à ces atouts, elle peut augmenter l'efficacité des actions de coopération dans le sens économique c'est à dire le rapport input/output, et dans le sens de la pérennité des effets de ces actions, comme elle peut contribuer à renforcer les processus de décentralisation amorcés dans les pays du sud en offrant aux acteurs un espace d'apprentissage.
- Tous les nouveaux paradigmes du développement rural mentionnés plus haut, soulignent le rôle important, pour ne pas dire vital, des institutions et des organisations rurales. De manière générale, l'analyse institutionnelle a bien démontré le lien entre l'efficacité institutionnelle et les performances économiques, tant au niveau macro qu'au niveau micro. Au niveau macro, un environnement institutionnel efficace est celui où les droits de propriété sont bien déterminés et les règles de fonctionnement sont clairement identifiées et respectées. Au niveau micro, il s'agit de choisir les structures institutionnelles et organisationnelles qui permettront de réduire les coûts de transaction, puisque l'efficacité implique la réduction des coûts de production et de transaction. D'un autre côté, le développement rural est de plus en plus territorialisé et implique une mobilisation des acteurs, ce qui exige des structures institutionnelles efficaces et des institutions représentant la société civile. Au delà de ce constat la question est : comment appuyer la structuration institutionnelle du monde rural notamment dans les pays du sud et de l'est ?

- ❑ Les études menées au sujet des institutions et des organisations rurales dans les pays du sud s'accordent à identifier la question de la formation comme un besoin et une nécessité. Il s'agit de la formation des agents de développement local, des leaders locaux et des élus. C'est une condition incontournable pour que les institutions et les organisations remplissent correctement leur fonction et deviennent les lieux de négociation, de formulation d'un « projet » de développement, et de contractualisation autour de ce projet. Comment assurer cette formation à long terme ? comment atteindre ceux qui doivent en bénéficier ? et dans quelles conditions ?
- ❑ La question institutionnelle déborde le domaine de la formation. Etant donné la problématique actuelle du développement rural dans le contexte de la mondialisation, celle de la valorisation des ressources locales, il faut réfléchir à la valorisation de nouveaux modes de coordination entre les acteurs. Des études menées sur les diasporas ou les émigrés originaires de certains pays méditerranéens montrent le rôle que peut jouer les réseaux et le capital social dans le développement des régions défavorisées. Toute cette démarche de structuration institutionnelle exige, outre la formation, un long apprentissage de l'ensemble des acteurs.
- ❑ Il ressort des questions précédentes et de l'analyse des expériences de développement rural local, la nécessité d'avoir une vision globale contractualisée mais aussi d'avoir un temps long. Les processus de mobilisation, de négociations, et de contractualisation nécessitent plusieurs années, en plus du temps de formation et d'apprentissage pour les acteurs des pays du sud. Comment intégrer ces différents horizons temporels dans les politiques de développement sans céder à la pression des urgences à court terme ?
- ❑ Le processus de développement rural est un processus lent et long, par conséquent les politiques de développement rural doivent être conçues pour des périodes longues. Par ailleurs, tout en obéissant aux orientations et aux priorités de politiques globales, le processus de développement rural doit s'adapter sans cesse aux contextes locaux qu'on sait très divers. D'où la nécessité de concevoir les politiques, non pas comme cadre rigide, mais pour accompagner ce processus, ce qui signifie une flexibilité plus grande dans la mise en oeuvre et les modes d'application.
- ❑ La dernière grande question qui est aussi un grand défi, est celle de la durabilité des ressources. Entre une sous exploitation au nord et une surexploitation au sud, il faut chercher les moyens d'équilibre entre la préservation des ressources et le développement économique qui mène à la détérioration des ressources non exploitées d'un côté, et à la dégradation des ressources surexploitées de l'autre.

Conclusion

Le développement rural en Méditerranée est, comme tout processus de développement, un défi économique, social et politique. Ces enjeux sont les suivants :

- ❑ Dans les pays du nord, les enjeux sont ceux de la cohésion territoriale, de la qualité de vie et des produits, de la préservation de l'environnement et du patrimoine.
- ❑ Dans les pays du sud, les enjeux sont le développement économique, l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, l'équité pour réduire les écarts entre le rural et l'urbain, et la gestion des ressources naturelles rares et fragiles. En effet les pays du sud, soumis aux impératifs économiques qui mènent à la surexploitation de leurs ressources, sont confrontés à un triple défi : produire plus, avec de ressources en diminution, et en préservant leur qualité.

Il faut rappeler que les effets des politiques d'ajustement structurel sur les zones rurales, dans les pays du sud, ont été souvent désastreuses. La mondialisation risque d'aggraver encore plus ces effets par l'exclusion des populations et de leur production du marché. La pauvreté croissante des populations des

zones rurales fait qu'elles deviennent des zones de fortes tensions sociales et un terrain fertile pour toute sorte de radicalisation.

Face à l'ampleur de ces enjeux, il faut réfléchir sur les moyens les plus pertinents. Dans le cadre de cette réflexion, nous pensons privilégier en premier lieu la valorisation de deux types de capital : le capital humain et le capital institutionnel. La formation et l'apprentissage des acteurs, la structuration institutionnelle et la valorisation de nouveaux modes de coordination entre les acteurs sont des conditions de base pour le développement rural au nord comme au sud de la Méditerranée.