

## ▶ CONTRASTES TERRITORIAUX

**E**n Méditerranée, la beauté des innombrables villages et campagnes le disputent au rayonnement de villes souvent millénaires. Lhégué par le travail du paysan et par les efforts des artisans, ce double patrimoine enchante le visiteur. Les touristes si nombreux en cette région du monde n'y viennent pas uniquement pour le soleil, le sable et la mer. Ils y trouvent mille raisons de s'enivrer, de se cultiver, de s'émerveiller et de se détendre.

Si les contrastes entre villes et campagnes offrent parfois un riche tableau, d'autres en revanche inquiètent. Se soigner, se former, tout simplement avoir accès à l'eau potable, ne sont pas actes faciles partout en Méditerranée. Certes, les progrès sont à saluer en cette partie du monde où l'espérance de vie s'accroît fortement, tandis que l'éducation pénètre les espaces les plus reculés. On n'a en effet jamais compté autant d'hommes et de femmes éduqués, en nombre et sans doute en proportion, qu'à l'heure actuelle.

Il n'empêche : trop souvent encore la Méditerranée des villes s'oppose à la Méditerranée des campagnes. L'accès à l'eau potable et à la prophylaxie sont malgré tout plus systématiques dans les territoires urbanisés du littoral que dans les espaces ruraux des

zones intérieures. Quant à l'alphabétisation, certes massive, elle n'a pas atteint les secteurs les plus enclavés et ce sont les femmes qui en sont souvent les plus exclues. C'est au Sud et à l'Est du bassin que cette fracture territoriale est de loin la plus visible. Au Nord, les politiques d'équipement rural et de développement des territoires ont permis de requalifier des espaces parfois en déshérence. La solidarité européenne est venue opérer une redistribution salutaire pour l'équilibre des territoires. L'entrelacs complexe des politiques structurelles ne doit pas occulter la belle réussite de cet effort partagé qui a permis aux confins méditerranéens de s'ancrer davantage dans une Europe prospère.

Sur les autres rives, ces politiques, dont les États ont pris conscience de l'importance, permettent le raccordement progressif de morceaux de territoires à l'espace urbanisé. Mais le chantier demeure d'importance. Sa réussite est une obligation pour promouvoir l'équité et, par-delà, le vivre ensemble au sein de chaque pays, et plus généralement entre Méditerranéens. De même que le développement agricole et rural est au cœur de la construction européenne, il ne saurait être oublié par la coopération méditerranéenne.

# LA RECONQUÊTE RURALE

Lancées dans les années 1960, les politiques des pays de l'UE ont soutenu la modernisation d'un secteur agricole compétitif et productiviste. Les territoires ruraux ont subi des transformations en profondeur dès la fin des années 1970, dont la plus importante est le recul de la place de l'agriculture en termes d'actifs et de revenus. On assiste aujourd'hui à une recomposition avec une population « non agricole » progressivement majoritaire, surtout dans les territoires faiblement dotés en facteurs de production. Les PSEM ont connu d'autres évolutions : croissance de la population, hausse du taux de chômage et augmentation de la pauvreté dans les territoires ruraux forment autant de défis que l'agriculture ne peut surmonter à elle seule. Le processus de libéralisation de l'économie a par ailleurs aggravé la situation des populations les plus fragiles lesquelles se trouvent en majorité dans les zones rurales, d'où la nécessité d'efforts particuliers en leur faveur.

## LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LES PSEM

Les territoires ruraux des PSEM ont fait l'objet d'une politique d'équipement en infrastructures et en services (électrification, eau potable, routes, centres de vulgarisation, etc.), financée tout ou partie par les organisations internationales. Des projets sectoriels, notamment dans l'irrigation, occupent une place centrale depuis les années 1960. L'Égypte, l'Algérie, la Tunisie et le Maroc sont emblématiques de ces évolutions qui se sont déroulées en trois temps :

*Le temps de la « réappropriation » de l'agriculture.* Après la décolonisation, la reconquête des terres anciennement contrôlées par la France ou par la bourgeoisie foncière en Égypte est organisée par une intervention particulièrement forte de l'État : au Maroc, avec le million d'hectares irrigués

et le « projet Bour » ; en Tunisie, avec la collectivisation des années 1960 ; en Égypte, avec la politique d'aménagement hydraulique et la réforme agraire ; en Algérie, avec l'étatisation des terres et la réforme agraire.

*Le temps du retrait de l'État.* Ce second temps coïncide avec la mise en place des programmes d'ajustement structurel au milieu des années 1980. Les populations rurales les plus pauvres subissent les effets négatifs de la libéralisation interne qui réduit les transferts publics. Des actions et des programmes d'accompagnement social sont alors mis en place sans qu'il y ait pour autant une réelle stratégie de développement rural affichée. On peut citer ici le Programme de développement rural intégré en Tunisie (PDRI) ou bien les actions menées par le Fonds social en Égypte pour aider les petits projets d'investissements ou de création d'entreprise.

*Le temps de l'ouverture sur le marché international.* Cette période de libéralisation externe, se chevauchant avec la précédente, est toujours en vigueur. Cette ouverture correspond paradoxalement à la période d'affirmation de stratégies nationales en matière de développement rural, axées sur la lutte contre la pauvreté et la réduction du chômage par la diversification des activités et l'amélioration des conditions de vie des populations rurales. Ces stratégies se déclinent dans le Plan vert au Maroc, le Programme de renouveau rural en Algérie, le Programme de développement intégré (PDI) en Tunisie et le Programme 2030 en Égypte. En Turquie, un nouveau programme de développement rural a été élaboré en 2006, dans la perspective du rapprochement avec l'UE, et un vaste projet de développement, le projet GAP (*Güneydogu Andolu Projesi*), concerne la région d'Anatolie du Sud-Est. De nombreux acteurs interviennent dans le développement rural des PSEM, malheureusement souvent sans concertation entre eux. De

fait, un certain partage des tâches existe mais il ne suffit pas à construire une vision commune : les structures publiques et les organisations internationales interviennent par le biais de grands programmes, alors que les associations de développement local et les ONG internationales travaillent plutôt sur des petits projets dans le domaine de la santé, de l'éducation et de l'environnement.

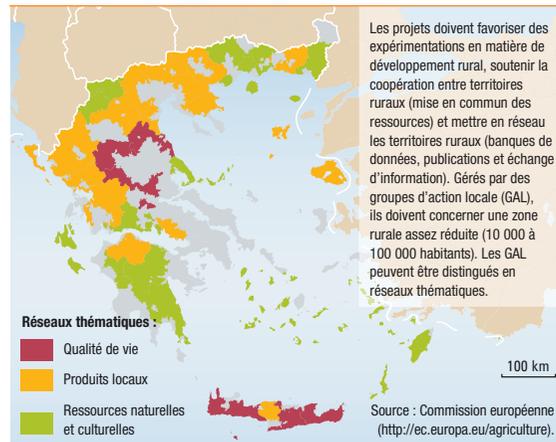
## LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL DE L'UE

Les politiques de développement rural dans les pays méditerranéens de l'UE trouvent leur principal appui dans le cadre communautaire. En réponse aux problèmes de coordination entre les nombreux acteurs du développement rural, l'UE a adopté le principe de subsidiarité : selon le degré de décentralisation, chaque pays a plusieurs niveaux territoriaux de concertation, de participation, d'élaboration et de mise en œuvre de stratégie locale. Comme pour les PSEM, trois étapes ont marqué l'histoire des politiques de développement rural en Europe :

*Le temps du rural assimilé à l'agriculture.* De 1975 à 1988, le développement rural se limite pour l'essentiel aux politiques socio-structurelles de la PAC qui ont pour objectif de moderniser les structures de production, de transformation et de commercialisation. Les zones de montagne et les zones défavorisées font aussi l'objet de mesures spécifiques à partir de 1975.

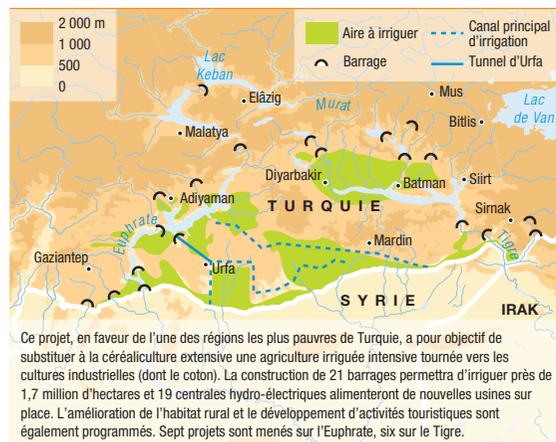
*Le temps des politiques régionales et de l'environnement.* Dès le milieu des années 1980, on se rend compte que la PAC, conçue et mise en œuvre pour initier et accompagner la modernisation de l'agriculture, ne bénéficie qu'à une faible partie des espaces ruraux (20 % des espaces agricoles produisent alors 80 % de la valeur ajoutée). Après la parution en 1988 du rapport Andriessens sur l'avenir du monde

**GRÈCE : LE PROGRAMME LEADER PLUS, 2007**



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2009

**LE GAP : UN PROJET D'AMÉNAGEMENT INTÉGRÉ**



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2009

rural, le développement devient une préoccupation majeure. La réforme Mac Sharry de 1992 introduit les mesures agri-environnementales pour tenir compte du territoire et reconnaître la production d'aménités environnementales. Parallèlement, une politique ambitieuse de réduction des déséquilibres régionaux, dont souffrent beaucoup les zones rurales, est lancée afin de préparer au mieux le marché unique dont l'avènement est prévu en 1993. Cette politique définit six objectifs dont deux sont spécifiques au développement rural (objectif 1 et objectif 5b). Tout ou partie de l'Espagne, de la Grèce, du Portugal et de l'Italie du Sud sont alors classées parmi les zones en retard de développement (objectif 1). D'autres expériences sont lancées dans le cadre des politiques régionales, comme les programmes d'initiatives communautaires (PIC). Parmi ceux-ci, les programmes Leader et leurs générations successives (Leader, Leader II, Leader +) représentent l'initiative la plus réussie en termes de développement rural depuis le début de la décennie 1990.

*Le temps de l'autonomie à partir de 2000.* Progressivement, les politiques de développement rural forment un ensemble cohérent, se distinguent pour partie des politiques régionales et, avec l'adoption de l'Agenda 2000, deviennent le second pilier de la PAC. Celui-ci a pour principal objectif d'aider toutes les zones rurales à répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux en vue de faciliter la cohésion sociale et territoriale. Les mesures programmées dans le règlement du développement rural (RDR 1) pour la période 2000-2006 sont nombreuses (diversification des activités, tourisme, rénovation des villages, etc.). Deux d'entre elles, relatives à l'agro-environnement et à l'appui aux zones de montagne, captent la plus grande part du financement. L'élargissement de l'UE à 27 pays a renforcé l'intérêt porté au développement rural, les zones rurales représentant

désormais 91 % du territoire de l'UE et plus de 56 % de sa population. Un nouveau règlement du développement rural (RDR 2) est établi pour la période 2007-2013. Financée désormais par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) créé en 2005, la nouvelle politique rurale retient quatre axes : 1) amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers ; 2) amélioration de l'environnement et de la gestion de l'espace ; 3) amélioration de la qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale ; 4) mise en œuvre des stratégies locales de développement rural inspirées de l'expérience Leader.

Depuis qu'il a été créé, le second pilier se voit dévolu selon les années entre 20 % et 25 % du budget de la PAC qui représente lui-même quelque 43 % de celui de l'UE. Pour la période 2000-2006, le montant global du financement du développement rural accordé par l'UE était de 561 millions d'euros (dont 56 % pour les pays méditerranéens). Il est pour la période 2007-2013 de 908 millions d'euros (dont 32 % pour les pays méditerranéens). Dans chaque pays membre, des financements publics (États, régions) et privés s'ajoutent au financement de l'UE (Feader). Dans les pays méditerranéens de l'UE et pour la programmation 2007-2013, le financement de l'UE représente entre 36 % (Grèce et Portugal) et 23 % (Espagne) du montant total alloué au développement rural, tandis que la part des dépenses publiques se situe entre 44 % pour l'Espagne et 53 % pour la France. La part des dépenses privées varie entre 15 % en Grèce et 34 % en Espagne. Notons aussi que, d'après la répartition des crédits de l'UE entre les quatre axes cités ci-dessus, les axes 1 et 2 en accaparent entre 70 % et plus de 80 % dans tous les pays méditerranéens de l'UE à l'exception de Malte.

### L'APPUI DE LA POLITIQUE RÉGIONALE DANS L'UE

Parallèlement à ce second pilier de la PAC, la politique régionale de l'UE continue toujours à se déployer, en soutenant également les territoires ruraux. Profondément réformée durant la période 2000-2006, ses objectifs ont été réduits de six à trois : promouvoir le développement dans les régions en retard de développement ; soutenir la reconversion économique et sociale des régions en difficulté structurelle, y compris les zones rurales en déclin (cet objectif recouvre la problématique des anciens objectifs 2 et 5b de la période 1994-1999) ; soutenir le développement des ressources humaines (formation et emploi) (anciens objectifs 3 et 4 de la période 1994-1999).

### La politique de cohésion régionale pour la période 2007-2013.

Elle se concentre sur trois axes : 1) la convergence entre les régions et les États membres pour améliorer les conditions de croissance ; 2) la compétitivité régionale et l'emploi pour aider les régions à anticiper les changements économiques par l'innovation et la protection de l'environnement ; 3) la coopération territoriale européenne pour développer la coopération transfrontalière et interrégionale. Pour les deux premiers axes, les régions européennes sont classées en quatre groupes : régions en convergence dont certaines se trouvent en Espagne, en Italie, en Grèce et au Portugal ; régions en *phasing-out* ou en suppression progressive des aides, parmi lesquelles se trouvent des régions espagnoles, grecques et italiennes ; régions de compétitivité et emploi qui concernent la France, l'Italie du Nord et certaines régions espagnoles et grecques ; régions en *phasing-in* ou en instauration progressive des aides.

Il n'existe pas de réelle continuité entre l'ancien zonage (1994-1999) de la politique régionale et le classement des

régions européennes en fonction des objectifs 2007-2013 dans la mesure où la logique qui sous-tend ce nouveau classement se veut dynamique pour tenir compte des évolutions. Ainsi, des régions autrefois classées en objectif 1 (régions en retard de développement) font aujourd'hui partie des régions en convergence, quand d'autres sont dans la catégorie « régions de compétitivité et emploi » ou en *phasing-in*. Certaines régions anciennement classées objectif 2 (régions et zones industrielles en déclin) et objectif 5b (zones rurales à niveau de développement économique faible) se trouvent en « régions de compétitivité et emploi ». Pour financer ces axes, la politique régionale dispose de trois fonds : le Fonds européen de développement régional (Feder), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion. Pour la période 2007-2013, les interventions du Feder dans les zones rurales se concentrent sur l'accessibilité par l'amélioration des infrastructures et des réseaux de communication, et sur le développement des nouvelles activités économiques (dans le cadre des objectifs de convergence et de compétitivité et emploi). Dans une perspective de prise en compte des spécificités territoriales des zones à handicaps naturels (définies selon des critères de climat et d'altitude, et les régions insulaires), en majorité des zones rurales, le Feder prévoit aussi le soutien des investissements pour créer des activités économiques liées au patrimoine culturel et naturel et au secteur du tourisme.

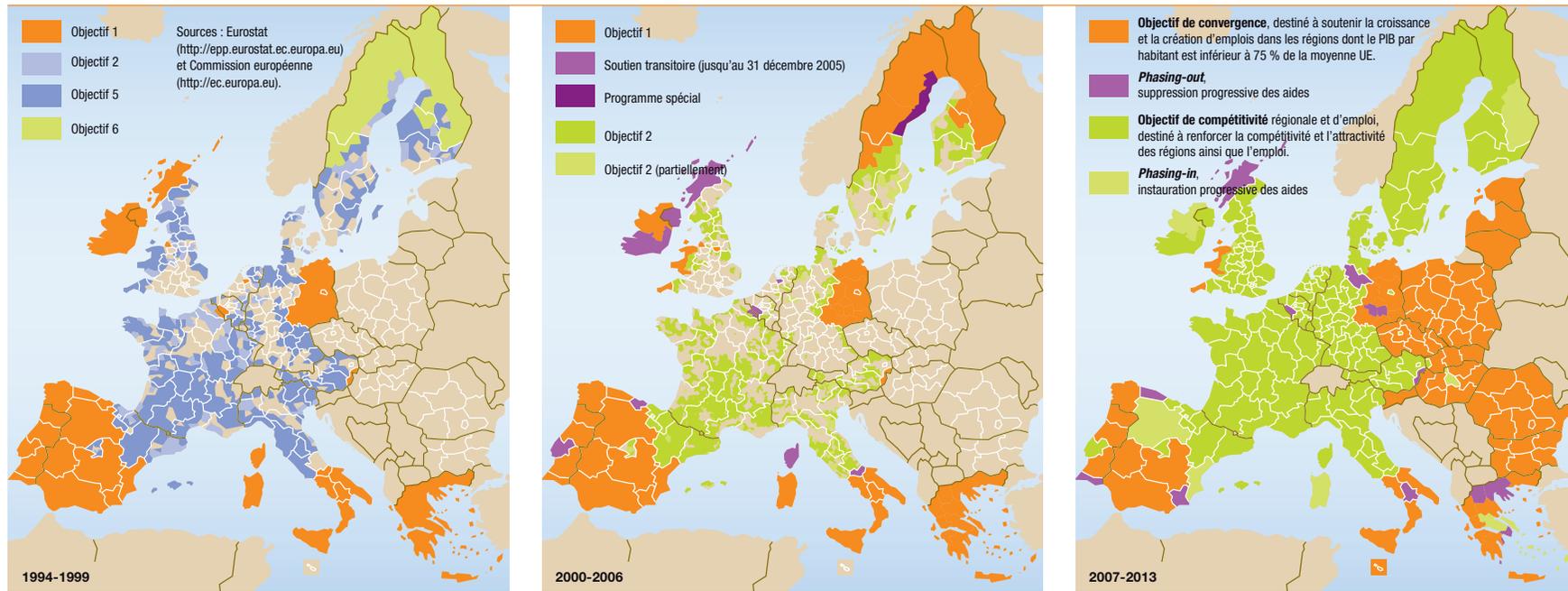
### LE RURAL, UNE COMPOSANTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

D'une approche sectorielle et technique, les politiques de développement rural ont, en s'autonomisant, évolué vers une approche intégrée et multisectorielle. Les mutations économiques et sociales des PSEM (libéralisation économique,

ouverture sur le marché extérieur, raréfaction des ressources naturelles, augmentation de la population, du chômage et de la pauvreté dans les zones rurales) ont imposé de penser l'intégration des territoires ruraux dans le processus de développement global. Axées sur la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des niveaux de vie des populations, les politiques de développement rural mettent aujourd'hui l'accent sur la diversification des activités économiques créatrices d'emplois et de revenus dans les territoires ruraux, et sur l'amélioration des infrastructures et des services. Mais le chantier s'annonce vaste pour requalifier les territoires ruraux parfois très en retrait du cordon littoral déjà relié aux dynamiques économiques régionales et internationales.

Dans le cadre de l'UE, la politique de développement rural est montée en puissance et a acquis une certaine autonomie par rapport à la politique agricole avec l'affichage d'un second pilier dans la PAC, très compatible avec les obligations de l'OMC. Cependant, une analyse détaillée de l'affectation des fonds Feader aux différents axes qui composent le second pilier indique une place prépondérante encore accordée à l'agriculture. Mais étant de moins en moins agricoles, les espaces ruraux européens bénéficient de nombreux soutiens et aides dans le cadre de la politique régionale, dédiée à l'amélioration de la compétitivité des régions et à la diversification des activités économiques. Ces soutiens permettent aux zones rurales de disposer de financements dépassant le secteur agricole, pour développer les infrastructures et la création d'emplois. Même si les approches diffèrent, au Nord comme au Sud de la Méditerranée, les exigences d'un développement durable basé sur la préservation des ressources, l'équilibre territorial et l'équité sociale imposent l'intégration des territoires ruraux comme composante essentielle des politiques de développement. ■

LES FONDS STRUCTURELS, 1994-2013



LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS CERTAINS PSEM, 1960-2009

