

Synthèse de l'atelier 2 : 'Economie des territoires ruraux' et 'Ressources Humaines et formation'

Abdel Hakim T.

in

Chassany J.P. (ed.), Pellissier J.-P. (ed.).
Politiques de développement rural durable en Méditerranée dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union Européenne

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 71

2006

pages 179-184

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=6400070>

To cite this article / Pour citer cet article

Abdel Hakim T. **Synthèse de l'atelier 2 : 'Economie des territoires ruraux' et 'Ressources Humaines et formation'**. In : Chassany J.P. (ed.), Pellissier J.-P. (ed.). *Politiques de développement rural durable en Méditerranée dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union Européenne*. Montpellier : CIHEAM, 2006. p.179-184 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 71)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Synthèse de l'atelier 2

« Economie des territoires ruraux »

et « Ressources humaines et formation »

Tahani ABDELHAKIM
IAMM

Introduction

Le territoire, un construit social et historique, est une notion pertinente pour le développement rural dans la mesure où elle permet de délimiter un espace d'action et de projet : c'est l'espace de mobilisation des acteurs et de valorisation des ressources locales. Dans le contexte de la mondialisation, l'émergence des territoires ruraux porteurs d'une dynamique de développement, devient une dimension importante des politiques de développement rural. La dynamique des territoires est étroitement liée à la question du capital humain dans la mesure où le territoire est le lieu d'articulation entre les ressources matérielles et immatérielles. Le capital humain renvoie à l'offre disponible en main d'œuvre productive et qualifiée. Cette offre possède des savoir-faire dans le domaine de la production et de l'organisation. Elle est capable d'innover ou/ et de recevoir et d'adopter rapidement les innovations. La formation joue un rôle essentiel dans la valorisation des ressources humaines soit au niveau des processus de production, soit au niveau de la coordination de l'action entre les producteurs, ou bien encore au niveau de l'efficacité des institutions. La dynamique des territoires et la formation sont deux thèmes particulièrement importants pour mettre en place des politiques de développement rural efficaces.

La synthèse qui suit est celle des débats menés dans l'atelier qui a réuni environ 40 personnes du pourtour méditerranéen (chercheurs, représentants de l'administration, responsables locaux et agents de développement rural). Quatre études de cas ont été présentées dans l'atelier afin d'illustrer les thèmes traités et d'introduire les débats :

- ❑ la région de MOUZAKI en Grèce,
- ❑ la région des Hautes Corbières en France,
- ❑ la région de CUKUROVA en Turquie,
- ❑ la vallée de la GUADIANA au Portugal.

Synthèse des débats

Le premier constat semble une évidence néanmoins utile à rappeler : le développement rural ne se décrète pas, il est stimulé ou suscité. Les débats menés pendant l'atelier ont fait ressortir que le développement rural est un processus dont les composantes sont :

- ❑ les espaces et les territoires,
- ❑ les acteurs,
- ❑ la gouvernance et la démocratie locale,
- ❑ le temps et la durée,
- ❑ les politiques publiques de développement rural.

1. Les espaces et les territoires ruraux

La définition d'un espace / niveau d'échelle pertinent pour la décision, l'action et la satisfaction des besoins est une étape importante pour l'efficacité des projets et des politiques de développement. Les expériences de terrain et les études de cas (notamment en Grèce et en France) montrent que l'espace niveau de décision peut être différent de celui où l'action sera possible, et de celui de la satisfaction des besoins quand la taille de la population est trop faible pour permettre d'assurer des services et une infrastructure de base. C'est le cas dans les communes de montagne où la faible densité de la population rend le maintien des services (écoles, services de santé, transport, commerces...) non rentable voire très coûteux, d'où l'intérêt d'une réorganisation spatiale et d'un regroupement de ces communes pour créer de nouvelles entités comme « les communautés de communes » ou « les districts ». Ces nouvelles entités représentent des espaces plus grands que la commune (niveau d'organisation administrative de base) ce qui permet de mobiliser des fonds suffisants pour investir, tout en restant proche de la population et de ses besoins.

En revanche, il faut bien noter la nécessité « d'emboîtement » de ces différents espaces/niveaux de décision, d'action et de satisfaction des besoins afin d'assurer une cohérence globale. Cet « emboîtement » manque dans bien des cas, ce qui cause de nombreux dysfonctionnements et des gaspillages de ressources.

Quant au niveau administratif de découpage territorial et de décision, même si les débats ont souligné son « improbable pertinence » pour l'action, il semble ne pas être toujours une contrainte car il est garant d'une certaine cohérence et d'un lien avec l'ensemble du territoire national.

La question de « l'espace/ niveau pertinent » soulève un point particulier : celui de l'espace et des limites de la dynamique économique informelle très souvent présente dans les territoires ruraux et sur laquelle peuvent s'appuyer les processus de développement. L'espace de cette dynamique informelle est organisé en « réseau » dont les frontières dépassent le territoire, ce qui est bien illustré par l'étude de cas de la Grèce.

2. Les acteurs

Les territoires ruraux ne sont pas seulement des espaces physiques contenant des ressources matérielles, ils sont avant tout des espaces habités par des populations qui agissent sur leurs milieux et les transforment. On peut dire que le territoire est construit par les acteurs, d'où l'importance de l'organisation des acteurs d'un territoire autour d'un « projet global ».

Le processus d'élaboration et de négociation de ce projet global crée les conditions de mobilisation des différents acteurs (individuels et institutionnels), et d'organisation des ces acteurs. Quant à la mise en œuvre du projet, elle nécessite une contractualisation interne, (entre les différentes catégories d'acteurs) et externe (entre l'ensemble des acteurs du territoire et le niveau national) avec ces acteurs économiques et politiques. Cette contractualisation permet l'organisation des acteurs, leur responsabilisation et leur participation effective, ainsi qu'une meilleure mobilisation et allocation des ressources.

La dynamique décrite ci-dessus naît souvent de la conjonction d'une expression locale, qui se traduit par une maturation de la réflexion et une véritable volonté de changement, et de la présence de responsables locaux (élus locaux, animateurs, responsables de syndicats professionnels... etc.) capables de porter cette volonté et de tracer le cadre de la négociation, de l'élaboration du projet et de la contractualisation.

Les acteurs construisent l'identité d'un territoire et portent cette identité au delà des limites de ce dernier. C'est particulièrement vrai dans les territoires ruraux qui, historiquement et encore aujourd'hui, sont des lieux d'exode et d'immigration. Dans de nombreux cas autour de la Méditerranée, on constate que les communautés issues de l'exode rural (ou de l'immigration) jouent un rôle important dans la dynamique économique et sociale de leurs territoires d'origine. Transferts de revenus permettant de réaliser des investissements dans l'agriculture ou dans d'autres secteurs, facilité d'accès aux marchés urbains et mise en place de circuits alternatifs de commercialisation, diffusion de produits typiques et de l'image du territoire..., sont parmi les effets les plus connus. La mobilisation et la valorisation du potentiel que représente cette « diaspora » en terme de capital social est un facteur à ne pas négliger dans les

politiques et stratégies de développement des territoires ruraux C'est d'autant plus vrai que l'organisation en « réseau » de ces acteurs ouvre de larges possibilités et réduit de manière significative les « coûts de transaction » induits par la coordination des activités des acteurs à l'intérieur d'un territoire et surtout en dehors de celui-ci.

En outre, les territoires ruraux possèdent, en plus des ressources naturelles et du capital social mentionné précédemment, un capital culturel souvent ignoré ou méconnu. Savoir-faire et art traditionnels, histoire, patrimoine bâti, sont les composantes de ce patrimoine culturel qu'il convient de mieux valoriser dans le dynamique du développement territorial.

Les acteurs du territoire sont donc au cœur du processus de développement par le capital humain, social et culturel dont ils sont les détenteurs, c'est d'eux et de leur niveau de mobilisation et d'organisation que dépend le projet de développement territorial.

3. La gouvernance et la démocratie locale

Le paradigme de la gouvernance est devenu incontournable dans les débats sur le développement, dans la mesure où toutes les analyses économiques et sociales ont démontré qu'une bonne gouvernance est une condition nécessaire pour l'efficacité et l'efficience institutionnelle, elles mêmes nécessaires pour le développement économique.

Ceci est encore plus vrai pour un développement local durable des territoires ruraux, qui exige un engagement fort des citoyens et un nouveau rapport entre les élus et les responsables (techniques et politiques) d'une part et la population d'autre part. La gouvernance rend possible la contractualisation comme cadre de fonctionnement, permettant de fixer une finalité, des objectifs stratégiques et des objectifs opérationnels, et d'effectuer périodiquement des révisions et des ajustements nécessaires. La gouvernance permet aussi l'engagement et le partage des responsabilités entre tous les membres de la communauté locale : les producteurs et les professionnels, les élus et les responsables locaux, les représentants institutionnels... Elle permet aussi aux différentes catégories de la population de s'exprimer, de formuler leurs besoins et leurs priorités, et finalement de construire un consensus autour d'un projet de territoire, consensus sans lequel le projet de développement risque l'échec ou tout au moins l'exclusion d'une grande partie de la population c'est à dire celle qui n'a pas accès au pouvoir institutionnel.

Par ailleurs, on sait qu'une gestion durable des ressources naturelles et la préservation de l'environnement passent essentiellement par l'action et la pratique des acteurs en tant que producteurs ou consommateurs. La durabilité de la gestion des ressources naturelles ne peut être effective sans la mobilisation des acteurs pour négocier et élaborer les règles de gestion des ressources naturelles et leur implication dans la gestion locale de ces ressources.

La démocratie locale est devenue un impératif du développement territorial porté par les acteurs et basé sur la valorisation des ressources locales. L'émergence et l'organisation de la société civile, notamment dans les pays du sud, doit permettre de renforcer le maillage institutionnel qui est un support indispensable du processus de développement.

4. Le temps et la durée

La marginalisation des espaces ruraux est le produit d'un processus qui s'inscrit dans l'histoire économique, sociale et politique de chaque pays. Pour inverser ce processus, qui est l'expression de tendances lourdes, il faut s'inscrire dans la durée.

En effet, le développement rural durable est un processus qui exige un temps long avec un horizon et une vision à long terme. La mobilisation des acteurs, l'identification des besoins et des priorités, les négociations entre des différentes catégories d'acteurs ayant souvent des intérêts antagonistes, la construction d'un consensus et des formes institutionnelles adéquates... sont des étapes nécessaires qui exigent un temps long et difficile à maîtriser.

L'adhésion de la population locale au processus de développement ne se décrète pas, elle est le fruit d'un mouvement de fond qui démarre et évolue sur une longue durée.

Le développement rural, longtemps considéré comme la responsabilité de l'Etat ou du pouvoir politique central, devient la responsabilité des acteurs locaux. Or, on constate que l'implication des acteurs locaux dans le processus de développement nécessite un apprentissage long et lent. Cet apprentissage peut être aidé par la formation, mais il ne peut se faire que dans l'action, avec le temps et l'accumulation de l'expérience particulièrement dans le domaine de l'organisation, de l'animation, et de la gestion institutionnelle. Une des conséquences de cet apprentissage est la possibilité de faire des erreurs et d'en tirer les leçons pour modifier la trajectoire. Ceci pose la question de la difficulté de gérer l'apprentissage des acteurs tout en avançant dans l'action.

Une autre difficulté à souligner : le décalage entre le temps long que nécessitent les négociations, l'élaboration du projet, et la construction du consensus d'une part, et d'autre part, la capacité à mobiliser les ressources, particulièrement financières, en un temps relativement court pour être réactif. En conséquence la gestion du temps semble être une des principales difficultés, et ceci pour plusieurs raisons:

- ❑ la gestion des besoins urgents de la population en services de santé, infrastructure, alimentation en eau potable etc.,
- ❑ la construction d'une stratégie à long terme et d'un ensemble d'actions cohérent,
- ❑ la recherche d'articulation entre le contexte national, voire international, et le contexte local,
- ❑ l'arbitrage constant qu'impose l'allocation des ressources entre le long terme et le court terme,
- ❑ la gestion des priorités.

La dégradation des ressources naturelles ou la forte pression exercées sur celles-ci, ainsi que le risque d'atteindre une situation d'irréversibilité sont d'autres dimensions de cette gestion du temps particulièrement sensible dans le cadre du développement local durable des territoires ruraux.

5. Les politiques de développement rural

Les politiques publiques de développement rural ont été longtemps confondues avec les politiques de développement agricole. Depuis une dizaine d'années, on assiste, dans les pays du nord comme dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, à l'émergence des politiques de développement rural qui ne se limitent plus au seul secteur agricole. L'espace rural est désormais considéré dans sa globalité avec ses différentes ressources. Même dans les pays du sud, où l'agriculture est encore le secteur dominant dans le monde rural, la diversification des activités économiques, et la valorisation d'autres ressources que les ressources agricoles sont deux composantes des stratégies de développement rural qui sont explicitement formulées dans plusieurs pays.

En effet, on constate un changement profond de la conception du « développement rural » amorcé depuis deux décennies, sous l'effet de :

- ❑ l'émergence du niveau « local » qui apparaît comme le niveau pertinent pour la prise de décision et l'action,
- ❑ et le concept de durabilité qui devient le paradigme de toute action d'aménagement, de production et de consommation.

Ces deux tendances fortes sont elles mêmes le résultat de :

- ❑ l'échec des politiques et des projets de développement rural élaborés et mis en œuvre de manière administrative et centralisée,
- ❑ la réduction de la prise en charge par l'Etat et de ses interventions directes dans l'économie,
- ❑ l'émergence de l'environnement comme préoccupation majeure, avec ses deux dimensions : la préservation de l'environnement des effets de la pollution, et la gestion des ressources rares menacées par la surexploitation.

Ce changement de la conception du développement rural et de ses modalités de mises en œuvre, exige un changement parallèle dans les politiques publiques. Le premier changement concerne le rôle des politiques publiques de développement rural. C'est un rôle d'accompagnement du processus de

mobilisation/animation des acteurs locaux pour l'élaboration d'un projet de territoire, processus qui dure dans le temps et renvoie à une grande diversité de situations locales. Cette diversité de situations locales signifie que des politiques publiques d'accompagnement de processus « localisés », doivent forcément avoir une certaine flexibilité et une capacité d'adaptation pour jouer au mieux leur rôle.

En plus de l'accompagnement, les politiques publiques de développement rural doivent continuer à contribuer au financement des projets de développement rural. Le financement public demeure le levier de tout processus de développement. Cependant, il semble de plus en plus indispensable de diversifier les sources de financement, dans une logique de cohérence avec l'esprit de contractualisation et de prise en charge par les acteurs.

Le décalage entre le cadre, souvent qualifié de « rigide », imposé par les politiques publiques et les spécificités locales, ou bien entre les exigences administratives pour l'obtention du financement public et les exigences du financement privé, est source de conflit et constitue un handicap difficile à surmonter dans bien des cas.

De manière générale, le décalage entre les dynamiques locales et la logique des politiques publiques peut devenir une contrainte qui pèse lourdement sur le processus de développement, alors que des politiques publiques adéquates deviennent un moteur du développement.

Conclusions et recommandations

- ❑ Les politiques et programmes de développement sont souvent sectorialisés. Les processus de développement rural « local » et « durable » nécessitent une approche plus globale, des programmes d'assistance technique répondant aux besoins d'apprentissage et d'accompagnement des acteurs, une reconnaissance des politiques de développement rural dans les politiques publiques, et une cohérence de l'ensemble des mesures et des politiques de développement agricole et rural.
- ❑ Le territoire apparaît comme un niveau pertinent pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets de développement rural, particulièrement dans le contexte de la mondialisation. Le développement rural territorial est un moyen de consolidation et d'intégration des espaces ruraux dans la dynamique économique globale.
- ❑ Le développement des territoires ruraux se construit, entre autres, par la valorisation du rôle patrimonial de ces territoires, qui possèdent une grande richesse en terme de ressources naturelles et de ressources immatérielles, d'où l'importance de programmes pour la valorisation des paysages, du patrimoine archéologique et historique par le tourisme rural et la valorisation des produits alimentaires de qualité.
- ❑ Une des conditions de la mise en œuvre d'un développement rural local et durable est l'engagement d'un vrai processus de décentralisation qui implique un transfert des pouvoirs de décision et de gestion accompagnés des moyens juridiques et financiers adéquats.

- ❑ Le développement rural s'appuie de façon centrale sur la société civile, d'où l'importance de la mobilisation des ressources humaines, des actions permettant l'appropriation par les acteurs des mécanismes du développement rural, et un cadre juridique qui conforte la légitimité de la société civile.
- ❑ La formation et l'éducation jouent un rôle essentiel dans le processus de développement étant donné que les ressources humaines sont au cœur de ce processus. La formation concerne tous les acteurs du processus de développement, autrement dit tous les partenaires d'un « projet » de développement territorial : les acteurs publics, privés, les opérateurs, les décideurs, les élus, les agents de développement... La formation des acteurs doit s'appuyer sur des formes organisées (séminaire de formation, formation courte, formation professionnelle continue, voyage d'études, échanges d'expérience..) comme elle doit se faire par l'apprentissage dans l'action.
- ❑ C'est la formation aux méthodes et outils qui manque le plus. Il s'agit de la formation à l'identification des besoins et des priorités, à l'élaboration des projets, à la négociation, la concertation et à la contractualisation. Les responsables locaux, comme les responsables professionnels et les agents de développement, ont besoin de se former à ces outils qui leur font défaut, et pour lesquels on constate dans certains cas, l'existence d'une expérience acquise par la pratique.
- ❑ La formation aux méthodes et outils mentionnée précédemment doit être complétée par une formation à l'approche globale des problèmes de développement. En effet, du fait que les programmes et politiques de développement sont sectoriels, les compétences des responsables et des agents sont aussi sectoriels. Une approche globale qui permet de comprendre la complexité des situations, de tenir compte de l'ensemble des dimensions du processus de développement et de l'articulation entre ces dimensions, semble plus adaptée pour un développement rural local et durable.
- ❑ La prise en charge par les acteurs du processus de développement en amont nécessite une formation aux outils et méthodes et une approche globale. La mise en œuvre et la gestion des actions fait appel à d'autres compétences, notamment celles de l'accès au marché des ressources. Les acteurs de terrain ont besoin d'acquérir des compétences spécifiques pour accéder au financement (privé ou public), à l'information, aux marchés.. etc.
- ❑ La formation des acteurs doit être élargie à d'autres métiers et aux formations qualifiantes dans le secteur des services, afin de créer un environnement favorable au développement des activités économiques autres que l'agriculture et à l'amélioration de la qualité de vie dans le milieu rural. Une des conditions de la dynamisation des économies des territoires ruraux et de la diversification des activités est l'existence des infrastructures et des services adéquats. La nouvelle articulation ville/campagne autour de la Méditerranée, où on constate une nouvelle attractivité des zones rurales, milite en faveur de l'amélioration de la qualité de vie dans ces zones.
- ❑ Enfin, il est indispensable de renforcer les capacités des institutions impliquées dans le développement rural (collectivités territoriales, organisations professionnelles, structures de développement local...) particulièrement celles chargées des interactions acteurs locaux/territoires. Dans ce domaine, l'échange des expériences de terrain avec les institutions équivalentes entre les deux rives de la Méditerranée, est complémentaire de la formation continue des techniciens et agents de ces institutions. L'organisation de la capitalisation sur les conditions de réussite de certaines expériences contribuera à la formation des acteurs locaux.