

Les notes d'analyse du CIHEAM

N°14– Juillet 2006

La gouvernance rurale en Méditerranée: tendances et nouveaux défis

Omar Bessaoud

*Enseignant-chercheur
Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (France)*

La gouvernance rurale en Méditerranée : tendances et nouveaux défis

Omar Bessaoud

Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (IAMM-CIHEAM)

1. Les tendances lourdes

La mondialisation et l'ouverture des marchés continueront d'influencer les modes de gouvernance rurale, les rapports entre l'Etat et la société civile et les cadres institutionnels administratifs ou économiques d'intervention des acteurs publics, associatifs ou privés.

Quelque soient les régions de la Méditerranée (Nord, Sud ou Est), l'accélération des processus de mondialisation et de libéralisation des économies engagés dès la fin des années 1970, continue partout à être accompagnée de transformations institutionnelles et organisationnelles qui conduisent à bouleverser les conceptions ainsi que les formes de régulation économique et de gestion des affaires publiques. Le rôle central de l'Etat est remis en question et l'on a tenté de promouvoir des modes de gouvernance accordant aux institutions décentralisées et à différentes formes d'organisations professionnelles, associatives et communautaires un rôle croissant dans les processus de développement rural. Les modalités, les rythmes, les contenus et les impacts de ces dernières transformations ont été différentes selon les régions.

Dans les pays du Sud de la Méditerranée, le choc de la mondialisation et des ajustements économiques a contrarié les processus de construction étatique fondés sur l'aménagement du territoire (via le développement des infrastructures de base) et de constitution d'une élite administrative pérenne apte à gérer les affaires publiques.

Les réformes institutionnelles mise en œuvre dans les pays du Nord ont amélioré les convergences entre les politiques européennes de développement rural et les politiques nationales. Elles ont mis en place des cadres favorables à une synergie entre tous les acteurs du développement rural et ont créé les conditions propices à l'établissement de relations contractuelles entre l'Etat, les collectivités locales et les populations rurales (contrats de plans par territoire, contrats d'agriculture durable, chartes de développement...).

Les processus de déconcentration administrative, de décentralisation dans la gestion des affaires publiques et de régionalisation comme expression politique des aspirations des populations rurales peuvent être identifiés comme une autre tendance lourde et une dynamique irréversible.

Les populations rurales et les collectivités territoriales poursuivront leurs efforts de construction de cadres de coopération et d'action pour intervenir plus efficacement sur le développement de leurs territoires.

Ces processus participent sur le terrain institutionnel et organisationnel au mouvement de restructuration des relations existantes entre la société rurale et la société globale découlant des fonctions (économiques, sociales et environnementales) assignées aux espaces ruraux et de démarches territoriales de plus en plus affirmées. Les modalités et rythmes d'évolution des ces tendances sont toutefois dépendants des itinéraires et/ou héritage historiques et du cadre géographique de chacun des pays.

L'héritage historique des Etats, l'histoire des sociétés civiles et des systèmes politiques ainsi que le cadre géographique caractérisant les différents pays de la Méditerranée constituent un facteur à prendre en considération. L'évolution historique respective du rôle de l'Etat et des communautés rurales locales apparaît comme une question clef.

Le processus historique de construction et de modernisation des Etats est un processus en cours dans un certain nombre de pays du Sud : les facteurs liés à l'héritage colonial (Maghreb), aux conflits politiques (Chypre, Liban, Israël), l'état d'instabilité ou de fragilité politique (Liban, Autorité palestinienne) ainsi que des bouleversements historiques et politiques radicaux (Albanie) continueront à influencer lourdement les tendances d'évolution des institutions et des organisations rurales.

L'histoire des systèmes et des régimes politiques dans les pays du Nord (en Grèce, en Espagne, au Portugal) de la Méditerranée expliquent l'impact décisif des réformes institutionnelles et politiques impulsées par l'Europe (régionalisation en Espagne et réformes administratives en Grèce, politique qui redistribue les actions au niveau national et régional au Portugal). Les transitions vers des formes de gouvernance accordant davantage de pouvoirs aux acteurs locaux ont réussi à effacer progressivement les institutions héritées de la dictature. Dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée l'héritage de la centralisation et de formes politiques autoritaires continueront d'influencer les formes d'intervention et d'organisation des acteurs locaux (Turquie, Egypte, Maghreb)¹.

Dans ces derniers pays la dynamique public-privé-associatif restera encore longtemps entravée par le manque de déconcentration ou de décentralisation, par le cloisonnement entre administrations et par la rigidité des règles administratives.

L'espace géographique et ses caractéristiques physiques constituent un facteur décisif influençant les progrès réalisés dans les modes de gouvernance du monde rural (Au Maghreb, en Albanie, en Espagne ou en Grèce). Le déclin démographique et économique des régions de montagne et de communes rurales isolées, les inégalités qu'elles développent (dans le domaine de la fourniture de biens et services aux populations) faute de projets innovateurs seront un obstacle à une participation citoyenne et responsable des acteurs locaux.

Dans les pays du Sud les régions à fort handicap physique et enclavées ne réussiront pas à combler le déficit institutionnel et organisationnel qui les caractérise aujourd'hui. Il convient en effet, de signaler la polarisation des structures administratives et des services publics et leur concentration dans les zones les plus favorisées du point de vue de leur potentiel de production et de leur croissance ; le déficit d'infrastructures de communication et de transport, le manque d'interdépendance et le compartimentage entre les branches et les régions, la segmentation des circuits, les relations asymétriques et l'absence de milieu propogateur des impulsions sont à l'origine des déficits institutionnels des régions à handicaps physiques les plus pauvres.

Si dans les pays du Nord de la Méditerranée, la revitalisation du tissu politique local et la participation des acteurs locaux au développement de leur territoires constituent des réalités durables, les pays du Sud sont engagés dans un processus de développement de sociétés civiles qui tentent de s'affranchir d'anciennes structures sociales et culturelles.

Les constructions étatiques et le développement des rapports marchands continueront comme par le passé d'exercer une influence durable sur les communautés rurales traditionnelles. Dans les pays du Sud de la Méditerranée, les anciennes unités tribales continueront à disparaître sous les effets des interventions publiques et du marché. L'Etat et le marché contribueront encore dans un même mouvement d'une part, à la régression des organisations coutumières, et d'autre part, au développement d'entreprises agricoles marchandes. De ces communautés rurales émergent une classe d'individus puissants dont les intérêts se tournent vers l'extérieur et qui ne voient dans les règles coutumières qu'un frein à leur expansion. L'irruption de la société civile est fondamentalement un processus complexe et long qui dépend en dernier ressort de l'état de développement des rapports marchands dans les zones rurales ; ce qui ne signifie pas que la société civile sera totalement affranchie des liens d'appartenance régionale, familiale, de clans ou de religions (Liban, Albanie, Egypte, Maghreb) qui relient les différentes communautés rurales.

¹ Un rapport du PNUD (2003) soulignait déjà le rôle des éléments historiques, psychologiques et culturels dans la participation des citoyens à la vie sociale. En Egypte, les rapports de subordination de la société à l'Etat remonte au temps de pharaons et aux caractéristiques des sociétés hydrauliques qui présupposaient des Etats centralisés et puissants.

2. Le poids des politiques nationales et internationales

Les politiques de développement rural méditerranéennes sont le résultat d'un développement historique spécifique des sociétés rurales locales. Les interventions de la puissance publique ou, plus précisément, la mise en œuvre de politiques nationales agricoles, ont été décisives dans le processus de constructions des politiques de développement rural.

Pour le Nord de la Méditerranée, les politiques de développement rural sont en grande partie le produit de la modernisation de l'agriculture, de politiques régionales et de politiques environnementales ; elles visent à la fois la cohésion sociale, la revitalisation des espaces et l'aménagement des territoires. Pour la rive Sud, l'amélioration des conditions de vie et la lutte contre la pauvreté constituent les axes forts qui structurent ces politiques. Toutefois, quels que soient les pays considérés, la gestion durable des ressources naturelles et l'intervention des acteurs locaux dans la valorisation des ressources locales représentent aujourd'hui des axes stratégiques qui convergent dans la définition des approches du développement rural.

La démarche fondamentale qui découle des stratégies et des politiques de développement agricole et rural durable s'appuie sur le principe d'une gouvernance locale assurée par la présence d'organisations rurales fortes, représentatives des populations agricoles et rurales et s'impliquant effectivement dans les projets de développement rural. La décentralisation, l'organisation des producteurs et de la société civile, la mise en place de démarches territoriales et ascendantes sont devenu des principes d'action qui orientent les modes de gouvernance du monde rural.

Des changements significatifs sont intervenus dans le paysage institutionnel des pays méditerranéens au cours des vingt dernières années en rapport notamment avec le désengagement des Etats (au Sud) et des réformes qui ont accompagnées les processus de régionalisation et de décentralisation administrative (France, Italie, Espagne). On constate très clairement que des organisations naissent à chaque fois que des conditions favorables sont créées par les politiques publiques. De nombreuses organisations existent uniquement compte tenu de l'incitation institutionnelle qui est apparue à un moment donné. La promotion d'une nouvelle conception du développement rural a été ainsi accompagnée par l'apparition d'institutions et d'organisations spécifiques au développement rural, et par conséquent de nouvelles structures (Secrétariat du Développement Rural comme en Algérie et au Maroc, Agences de développement local en Grèce, Ministère du développement local en Egypte, Institutions du développement rural en Albanie...).

Des transformations politiques libéralisant l'espace public vont également offrir un cadre légal favorisant la liberté d'association dans de nombreux pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Les processus de libéralisation politique ont joué un rôle déterminant dans la création d'organisations rurales en Albanie, en Turquie, au Maroc ou en Algérie. Si, le renouveau organisationnel du monde rural est l'effet d'une impulsion institutionnelle, il faut signaler que de nouvelles organisations agricoles et rurales émergent indépendamment d'impulsions institutionnelles. Sur ce point il est important de signaler que ces différentes organisations peuvent relever d'initiatives sectorielles (gestion de l'eau, producteurs fermiers...) mais aussi d'initiatives plus globales (développement local). Cette émergence est liée au foisonnement d'initiatives collectives qui se manifestent aujourd'hui dans le milieu rural.

Les politiques communautaires européennes ont quant à elles agit à un double niveau : elles ont, d'une part, favorisé l'émergence de nouvelles associations et, d'autre part, ont contribué à créer un climat plus favorable au développement des relations entre acteurs ; elles ont généré la constitution de réseaux au sein duquel des logiques différentes parviennent à s'accorder dans des démarches de développement communes. A travers les programmes communautaires, et notamment les programmes Leader (liaisons entre les actions de développement rural), la participation et la structuration des acteurs locaux semblent avoir été renforcées. La plupart des associations ont, en effet, pris conscience que le développement de leurs activités ou la contribution qu'elles espèrent apporter au développement du territoire ne peut s'inscrire que dans une perspective de collaboration et de partenariat avec les autres acteurs locaux. Si certains partenariats se limitent à des flux financiers ou d'information, il est intéressant de souligner que ce type de relations s'envisage de plus en plus fréquemment dans le cadre d'une définition commune des objectifs, des tâches et des responsabilités. On s'oriente dans ce cas vers une administration commune des programmes locaux de développement rural favorisant le développement d'une culture de projets (logique de projet qui se substitue à une logique de guichet).

Souvent, les incitations ont été le fruit de l'aide d'une ou de plusieurs institutions internationales. Le financement de projets de développement rural de grande envergure en Turquie, en Albanie ou au Liban a été accompagné par la création d'organisations de producteurs. En Egypte, il faut aussi noter que les gouvernements de l'Arabie Saoudite, du Koweït et des autres pays du Golfe soutiennent généreusement les mouvements et les associations et ONG de fondamentalistes musulmans.

Dans l'espace euro-méditerranéen, la Conférence de Barcelone a introduit une dynamique nouvelle. En marge de la conférence officielle s'est tenue une série de forums civils qui ont exprimé les besoins et les demandes de la société civile, et le document final, signé par les 27 gouvernements a consacré le rôle de la société civile et a souligné son indispensable participation à la réalisation des buts et objectifs établissant l'espace de partenariat euro-méditerranéen qui dépasse le simple cadre du partenariat économique et propose un partenariat entre sociétés civiles. Ces mêmes principes ont été affichés dans les accords d'association liant les PTM à l'Union Européenne. Le partenariat avec des institutions et ONG étrangères est considéré comme l'un des principaux acquis des associations rurales du Sud. Le partenariat avec une association étrangère, par delà sa contribution matérielle, a souvent permis aux associations de communiquer une image crédible et d'utiliser cette image dans leurs négociations avec les institutions étatiques, communes rurales et autorités provinciales.

3. Les défis et les processus émergents

Les analyses qui précèdent suggèrent plusieurs défis :

Des défis juridiques et institutionnels

Au Nord de la Méditerranée, l'aménagement et le développement de l'espace rural ont fait l'objet de diverses politiques conduites respectivement par l'Union européenne, les Etats, les Régions, les Départements, politiques qui se traduisent aujourd'hui par une grande variété de procédures. Il en a résulté une certaine complexité et un empilement des institutions, source de problèmes de coordination et de cohésion au niveau des actions entre les différents acteurs du développement. « L'encombrement institutionnel », « l'empilement des dispositifs », et la juxtaposition des espaces d'intervention (territoires intercommunaux, territoire Leader, pays, parcs...) sont autant d'éléments dénoncés par les associations et qui freinent les initiatives et démarches innovantes.

Dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, les textes juridiques définissent mal les frontières entre l'Etat et les organisations de la société civile. Les statuts qui ont été arrêtés placent les organisations professionnelles agricoles (OPA) sous la tutelle et/ou l'autorité des administrations locales limitant ainsi leur autonomie et leurs capacités d'intervention. Les organisations ne sont pas conviées comme partenaires de la conception des programmes de développement. Les échanges se font essentiellement de façon verticale, car au niveau horizontal ou local, les relations et les formes de coordination avec les autres acteurs sont encore embryonnaires, et dans les rares cas où ils sont formalisés, ces relations connaissent certaines difficultés de fonctionnement et d'efficacité. Les responsabilités sont relativement mal distribuées entre l'Etat et les collectivités territoriales quant elles existent. Certains Etats du Sud sont confrontés à une double contrainte : conduire le processus de décentralisation, mais aussi de façon plus urgente *assurer un maillage administratif de leur territoire*, en particulier des zones rurales enclavées qui ne disposent souvent pas des services publics existants dans les zones urbaines. Il convient de mettre fin, sinon de réduire, les inégalités dans l'accès aux services de base.

Des défis matériels et humains

Dans la majorité des cas, toutes les formes d'organisations agricoles et rurales sont confrontées à des problèmes de ressources financières, matérielles ou humaines qui limitent leurs capacités à promouvoir le développement agricole et rural. Le cadre institutionnel local ou national n'a pas réglé la pression financière qui reste la plus forte contrainte. Les associations doivent perpétuellement développer des efforts pour éviter la sanction financière qui les ferait disparaître. La dépendance financière forte des organisations rurales par rapport aux structures centrales et au budget des structures gouvernementales affecte leur niveau d'intervention et/ou de leurs champs d'activité et détermine à terme leur viabilité et leur pérennité.

De façon plus particulière, le déficit de formation et d'information des acteurs de base limite les capacités de mobilisation des expertises et du capital humain en général. En effet, l'existence de ressources humaines qualifiées est parfois essentielle pour le dynamisme, voire parfois la survie de ces associations. Le déficit de qualification et de formation des hommes a des conséquences sur l'exercice des responsabilités collectives ou individuelles au sein des organisations rurales existantes.

Des défis économiques et sociaux

La fourniture de biens et services aux populations afin de lutter contre l'exode rural au Nord et la pauvreté au Sud de la Méditerranée. La fourniture de biens et services marchands et non marchands et la création d'emploi et d'activités permettraient de retenir les femmes, les jeunes et d'accueillir de nouvelles populations et de maintenir le milieu rural autonome par rapport au monde urbain.

Des organisations rurales sont l'expression de la société civile tentent de s'impliquer et de prendre en charge le développement de leur territoire, en apportant leur contribution dans des domaines aussi divers que les nouvelles technologies, l'environnement, la promotion de l'emploi, la promotion des femmes, du patrimoine culturel.

Les processus émergents ou les « briseurs d'habitude »

L'émergence de nouvelles élites dans les régions rurales. Jeunes diplômés issus du milieu rural, citoyens ou fonctionnaires urbains renouent avec le mode rural, y investissent leur capital de connaissances, leur capital social ou physique au profit de leur commune rural, de leur région ou localité rurale. Les programmes Leader en Europe ont contribué à redistribuer les compétences et les ressources humaines. Les impulsions données au Sud aux démarches ascendantes ont favorisé des initiatives –parfois opportunistes au sens économique du terme- d'acteurs locaux ou de citoyens. Le développement des organisations rurales est aussi le lieu de construction des nouvelles élites politiques. Elle favorise la démocratie locale et la défense des identités rurales. Dans la configuration actuelle de développement des organisations rurales en Méditerranée, les collectivités locales cherchent à tirer le meilleur parti du tissu associatif local.

Dans cette optique, deux orientations semblent se dessiner : certaines collectivités territoriales considèrent la vie associative comme facteur d'amélioration des performances de la collectivité tandis que d'autres auraient davantage tendance à y voir un facteur d'apprentissage à la démocratie locale. Dans un certain nombre de pays du Sud et à l'Est les oppositions politiques sont aussi le fait organisations urbaines mais aussi rurales qui mobilisent la ressource religieuse comme moyen d'organisation et de renforcement du lien social (Egypte, Algérie, Liban, Maroc, Turquie). Les organisations coutumières cèdent la place à ces nouvelles élites, produits de systèmes scolaires nationaux.

Le changement dans les rapports entre l'Etat et la société civile, le transfert des compétences et des pouvoirs au profit des collectivités territoriales inaugure le temps des experts au niveau local. La qualité des interventions dans les communes rurales exige le développement d'une culture de projets, ainsi que de la capacité à les gérer (en terme d'identification, de réalisation et d'évaluation), ou à maîtriser les procédures administratives et financières. La compétitivité des communes rurales et des territoires sera liée aux capacités d'innovation, d'adaptation à un environnement de plus en plus complexe et d'appropriation des nouvelles technologies.

Certaines organisations rurales ont pour objectif de s'inscrire dans des dynamiques territoriales de développement. Ce dynamisme organisationnel est souvent lié à l'expression de nouvelles territorialités. C'est notamment le cas des organisations d'appui aux programmes communautaires (en France, en Espagne, en Italie, en Grèce et au Portugal) ou des associations de développement local qui se créent dans un objectif d'exercice de la citoyenneté et de participation au processus de changement et de développement local.

Ces organisations se constituent de véritables réseaux, sur des bases formelles (partenariat) ou informelles (échanges entre associations par exemple). Ces organisations rurales – de taille relativement importante – que l'on retrouve au Nord comme au Sud de la Méditerranée, constituent des partenaires très efficaces pour les autres acteurs du développement ; elles essaient souvent de conserver leur autonomie vis-à-vis des institutionnels qui sont tentés (dans le cadre de la concurrence politique que ces organisations rurales citoyennes leur imposent) de les instrumentaliser ou de les contrôler politiquement. Signalons enfin que ces organisations citoyennes servent de vivier dans lequel se recrute la nouvelle élite politique et/ou des candidats aux élections locales, régionales ou nationales.

La défense de la ruralité, la protection des patrimoines, du capital et valeurs identitaires. L'on découvre que les régions rurales disposent de ressources et de biens et services spécifiques : des paysages, des patrimoines historiques, architecturaux, religieux et culturels qui constituent autant d'éléments mobilisables pour affirmer nos différences, nos particularismes face aux processus de standardisation des cultures. Ce phénomène émerge avec force dans de nombreux pays de la Méditerranée et peut constituer un atout s'il est bien convenablement maîtrisé à l'avenir.