

Les territoires ruraux en Méditerranée

Omar Bessaoud¹

Michel Petit²

La région Méditerranéenne est pleine de contrastes, parfois même de ruptures, notamment entre le nord et le sud ou l'est de la région. Néanmoins, au-delà de ces différences, se dégagent souvent des caractéristiques communes, évidentes en ce qui concerne le climat, mais aussi dans bien d'autres domaines. Dans le cas des espaces ruraux, les différences sont considérables : au nord, les principales préoccupations ont longtemps été l'exode rural, le vieillissement de la population restante, la faible natalité et la désertification. Au contraire, au sud la population rurale continue d'augmenter en valeur absolue, accentuant la pression sur des ressources naturelles peu abondantes, à commencer par les terres cultivables. Il en résulte souvent une grande pauvreté des populations rurales, ce qui rend particulièrement difficile la mise en œuvre de politiques efficaces de développement rural.

Face à un tel contraste, il est paradoxal que des convergences fortes aient pu apparaître dans les politiques publiques portant sur les espaces ruraux. C'est pourtant bien ce qui se produit depuis plusieurs années avec l'émergence d'approches territoriales dans les paradigmes de développement. Et l'introduction du territoire conduit à des développements conceptuels similaires ici et là. Cette communication est essentiellement dédiée à expliciter ce paradoxe et, ce faisant, à tenter de l'expliquer. Dans une première partie, on traitera brièvement les principaux contrastes existant entre espaces ruraux du nord et du sud de la région. On discutera ensuite l'émergence de l'approche territoriale en s'interrogeant notamment sur ses fondements scientifiques et en rappellera que l'on peut probablement parler d'un modèle unique de développement territorial. Cette problématique commune nous permettra d'examiner et de comparer les dynamiques territoriales à l'œuvre au nord et au sud. Enfin, en s'interrogeant sur les perspectives d'avenir pour les territoires ruraux, on soulignera que les raisons de s'inquiéter, surtout pour les populations les plus pauvres dans les pays du sud et de l'est de la région, demeurent très sérieuses.

1. L'émergence de l'approche territoriale dans le développement

1.1 Aux origines de la notion de territoire

La notion de territoire apparaît à la fin des années 80, au moment de l'échec des politiques de développement dans les pays du Sud et alors que les politiques économiques, souvent d'inspiration keynésienne et promouvant le productivisme, s'essouffent au Nord. De nombreux facteurs économiques et sociaux sont alors à l'origine des interrogations relatives à la place et au rôle des territoires dans le développement. Les premiers renvoient aux limites atteintes par les politiques agricoles conduites par les Etats.

Les pays du sud et de l'est de la méditerranée se sont trouvés en effet dans l'incapacité de généraliser le modèle productiviste et intensif mis en œuvre dans les pays d'Europe

¹ Enseignant-chercheur. CIHEAM-IAM-Montpellier. UMR MOÏSA

² Professeur associé. CIHEAM-IAM-Montpellier.

septentrionale³, compte tenu, d'une part, de leurs faibles dotations en facteurs naturels (eau et sol) et techniques, et d'autre part, de structures agraires largement dominées par les petites et moyennes exploitations agricoles. Le modèle moderniste inspiré de l'expérience européenne n'a pu être développé dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) que sur les terres les plus fertiles et dans les zones irriguées où se concentrent aujourd'hui les productions d'exportation, les techniques les plus avancées et les investissements publics et privés, nationaux et étrangers. Le système productiviste a donc engendré, comme on le sait, des inégalités dans la distribution des populations (déprise agricole), des richesses (spécialisation et concentration des productions agricoles, des entreprises et des services au milieu) et donc à des inégalités territoriales. Il a posé par ailleurs de nouvelles exigences liées aux risques sanitaires et à la protection des biens environnementaux. Dans les PSEM, il a été dans l'incapacité de résoudre la question de l'emploi d'une population active nombreuse et sous-employée, en particulier dans les zones plus ou moins marginales d'agriculture au sec, où le développement de la grande irrigation serait, au mieux, problématique.

Le second facteur est impulsé par le processus de globalisation et le nouveau paradigme productif et technique (NTIC) qui l'accompagne. Si le XXème siècle avait marqué « *la fin des terroirs* » (Weber, E ; 2005) et l'effacement des identités locales, le nouveau millénaire semble inaugurer le retour au local, aux cultures, aux traditions et savoirs-faire d'origine paysanne. Le paradoxe fut que la globalisation des économies et des échanges n'entraîna pas la disparition, mais plutôt la renaissance et/ou la reconstruction des identités locales et régionales. Elle réactiva un mouvement inverse poussant les acteurs de la vie rurale et agricole à renforcer leur ancrage dans le local, dans un territoire et une *tradition réinventée* (Hobsbawm ; 1983). La modernité ainsi que les constructions régionales (l'Europe à titre d'exemple) ont eu pour effet de provoquer, ce que certains auteurs ont appelé, une « *surabondance spatiale* » causée par la multiplication des moyens dédiés à la circulation accélérée des personnes et des biens. Elles ont généré aujourd'hui « *la prolifération de particularismes de toute nature, contrepoids à l'accélération de la délocalisation* » (Augé, 1992). La crise mondiale des années 60-70 a remis en cause les systèmes d'organisation économique où la firme était au centre de l'activité, l'économie-Monde ayant déplacé ses limites en incorporant de nouvelles zones jusque là en dehors de ses influences. Les entreprises, surtout les plus grandes d'entre elles, ont dû développer des stratégies mondiales.. En complément, des réseaux d'acteurs se sont sur la base de relations de proximité, basées sur des repères communs, favorables à la coopération et à une mobilisation inédite des savoirs et des savoir-faire.. Le territoire se métamorphose en « *méta organisateur* », en lieu privilégié de structuration de l'action collective, en espace d'intermédiation et de manifestation des stratégies d'acteurs, en centre d'activités et d'échanges économiques captant des externalités et autorisant une libération de nouvelles forces productives. Ces dimensions nouvelles impliquèrent des changements de nature institutionnelle conduisant les Etats à se redéployer et à transférer des pouvoirs aux collectivités dans le cadre d'une décentralisation où se recomposent les relations entre le pouvoir politico administratif et la société civile, entre le secteur public et le secteur privé, entre la décision collective et l'initiative individuelle (Greffé, 2002).

1.2 La légitimité scientifique de l'approche territoriale

³ Au Maroc, le nombre d'exploitations agricoles recensées en 1996-97 est de près de 1,5 million, avec une moyenne de 5,8 ha par exploitation. Les deux-tiers des exploitants privés, et donc des familles agricoles, disposent d'exploitation de moins de 5 ha. En Tunisie (recensement de 1996) les exploitations de moins de 5 ha représentent 53 % des exploitations et 9 % de la superficie. En Algérie, 70 % du total des exploitations recensées en 2000 ont moins de 5 ha. Le recensement effectué en Egypte en 1997 révèle que les petites exploitations de moins de 3 feddans prédominent dans le paysage agraire (42 % des exploitations et 26,3 % des terres) La quasi-totalité sont des exploitations individuelles et familiales (99 % des exploitations et 91 % des surfaces). En Turquie, le dernier recensement agricole montre que 85% des exploitations ont moins de 10 ha.

Les faits économiques évoqués ci-dessus à grands traits vont servir à fonder la légitimité scientifique des approches territoriales. De nombreuses disciplines relevant des sciences sociales (économie, sociologie, géographie...) prendront dorénavant en compte les spécificités locales et s'interrogeront sur la possibilité d'enclencher un processus de développement adossé à un territoire.

Les théories développées mettent l'accent sur les questions liées aux défaillances du marché, sur l'asymétrie de l'information ainsi que sur les inégalités inter et intra régionales dans l'allocation des ressources engendrées par le fordisme. Si dans l'économie classique et néo-classique l'espace fut considéré comme une matrice neutre générant de simples coûts de transport, l'économie spatiale, intègre le territoire comme lieu de mobilisation d'actifs économiques et de construction de ressources par les acteurs locaux. La théorie des districts marshalliens et l'expérience de la troisième Italie (intérêt pour le développement territorial en grappes et à l'organisation de clusters) serviront de références communes.

L'influence de l'espace fut mis en évidence aussi bien dans les règles du jeu via l'intégration de la valeur sociale, de la morale et de l'éthique chez les économistes (Hirschman, 1984 et Sen, 2003), que par la culture et le système croyance dont le rôle sur les changements économiques est souligné par le courant néo-institutionnel (North, 1990). La concentration de compétences et de savoirs spécialisés dans le tissu local sera identifiée comme un facteur économique de compétitivité (Porter, 1993). L'on soutient que les interactions entre les acteurs d'un même territoire qui contribuent à la réduction des coûts de transaction, exercent une influence décisive sur l'innovation (Aydalot, 1974). L'on établit – *last but not the least*- une relation positive sur les échanges découlant des effets de proximité géographique des acteurs (Krugman, 1995).

1.3. Le nouveau paradigme rural : vers la définition d'un modèle de développement territorial en Méditerranée

Le paradoxe veut que la notion de territoire soit mobilisée dans les politiques agricoles et rurales au moment où la montée des réseaux, les NTIC et la mondialisation des échanges tendent à gommer les frontières⁴.

Au Nord de la méditerranée, la spécificité du « modèle européen d'agriculture » dans un contexte mondial de libéralisation des échanges, mis en avant par la Commission européenne, a placé au premier plan le thème des nouvelles fonctions de l'espace rural et des territoires ruraux. L'intégration du deuxième pilier de la PAC –développement rural- résulte de changements majeurs observés dans les espaces ruraux. La ruralité du Nord de la Méditerranée se caractérise dorénavant par des changements démographiques, par la réduction du rôle de l'agriculture et des agriculteurs et par de nouvelles fonctions exercées par les espaces ruraux (de production, résidentielle et de loisirs)⁵. Si l'on prend pour exemple la France, l'on note qu'après une très longue période de déclin démographique, le solde migratoire du rural isolé est redevenu positif (+ 0, 29 %) sur la dernière décennie et les campagnes gagnent aujourd'hui des populations. Entre 1970 et 2000, le nombre d'actifs agricoles a été divisé par deux (alors que dans le même temps la productivité a été multipliée par quatre), et le potentiel de l'emploi non agricole a progressé grâce au secteur tertiaire. L'on enregistre aussi une poussée de l'emploi industriel dans les bassins de vie ruraux, qui est en moyenne deux fois supérieur à l'emploi agricole (l'emploi agricole représente en moyenne 9,43 %) et à l'emploi dans les IAA. L'emploi lié aux services aux personnes concentre 50%

4 Le territoire suggère en effet la clôture de l'espace, l'érection de frontières, la création de réseaux sociaux fermés liés par un sentiment d'appartenance à une culture commune.

5 En France, si en 1962, l'agriculture représentait plus de la moitié de la VAA, en 1990, elle ne représentait plus que 17 % et les agriculteurs qui composaient plus du tiers des populations rurales sont moins de 10 % aujourd'hui. Ils sont devenus minoritaires. L'agriculture française ne concentre plus que 3 % des actifs.

des emplois. Le territoire réalise une articulation forte entre le patrimoine socio culturel et la sphère économique. Ces évolutions traduisent en d'autres termes une diversification économique en progrès dans les territoires ruraux.

La nouvelle ruralité se caractérise également par la montée de préoccupations environnementales qui expriment fondamentalement un rapport nouveau entretenu entre la société globale et la nature. L'agriculture est désormais appréhendée au travers du prisme de la multifonctionnalité et en relation avec les préoccupations de durabilité des processus de développement. Les politiques de développement rural définissent alors le territoire, d'une part, comme moyen de recomposition de la relation ville/campagne, et, d'autre part, comme lieu d'appropriation et de valorisation des ressources par un certain nombre d'acteurs travaillant ensemble pour résoudre des problèmes communs (Gumuchian et Pecqueur, 2007). L'Etat central cède pouvoirs et ressources à une société de parties prenantes (*stakeholders*), représentants de la société civile, *stakeholders* constitués du secteur privé, et associatif, fortement articulée aux élus locaux et aux pouvoirs publics. Par ailleurs, la production agricole est réorientée vers la qualité (Callois, 2006); les signes d'identification de la qualité et de l'origine constituant dans ce cadre, les outils essentiels des politiques publiques en faveur des territoires et de l'environnement.

Dans les pays du Sud de la Méditerranée, les rythmes de la trajectoire historique évoquée plus haut, le contenu des transitions ainsi que les processus de transformation des espaces ruraux sont différents. En effet l'on a assisté à un exode rural qui, pour la première fois dans l'histoire de ces sociétés, a modifié – à l'exception de l'Egypte - la répartition de la population en faveur des centres urbains, et cela en quelques décennies (1970/1980). En 1960, les ruraux représentaient la majorité des habitants du Maroc (71%). Au dernier recensement général de la population (2004) la population rurale ne représentait plus que 45% de la population totale en 2004, et cela sans que la population rurale ne diminue en nombre absolu⁶. A la différence de l'Europe, les espaces ruraux du Maghreb conservent une grande vitalité démographique⁷ et les frontières entre monde rural et monde urbain ont été préservées. Les écarts de développement humain ou économique sont restés importants, parfois se sont même creusés davantage dans cette partie de la Méditerranée.

Au plan économique, la part du PIB agricole dans les économies est en moyenne sept fois plus grande dans les pays du Maghreb que dans ceux de l'Union Européenne. La part des actifs agricoles, située au dessous de 5 % dans la plupart des pays de l'UE, représente plus du 1/5 de la population active dans les pays du Maghreb - 23,85% en Algérie, 23,9 % en Tunisie et 35,0% au Maroc⁸. De fortes disparités sociales séparent également monde urbain du monde rural. Les infrastructures de base sont insuffisantes dans les campagnes et les niveaux de consommation alimentaires sont nettement plus faibles⁹. La pauvreté affecte un pourcentage plus important de la population. Au Maroc, plus des 2/3 des pauvres continuent à vivre dans les zones rurales avec l'agriculture comme principale source de revenu. L'analphabétisme est un obstacle majeur pour le développement rural, et la femme rurale qui joue un rôle important dans l'activité économique, reste la catégorie la plus affectée par le sous-

⁶ La population rurale est ainsi passée de 8.236.857 habitants en 1960 à 13.428.074 habitants en 2004

⁷ Les zones rurales des pays du Maghreb connaissent un dynamisme démographique et une croissance régulière de leurs populations. Le taux d'accroissement naturel sont en baisse mais ils continuent d'être positifs : ils atteignent au cours de la période 1965-2002, 1,5 %/an en Algérie, 0,97 %/an au Maroc et 0,39 %/an en Tunisie.

⁸ Selon le rapport sur le développement humain (PNUD, 2007), l'emploi dans le secteur agricole a représenté au Maroc une moyenne de 44% entre 1996 et 2005.

⁹ Aujourd'hui, 40% de la population rurale marocaine n'a pas accès à l'eau potable. Par ailleurs, la forte dépendance de l'agriculture et les aléas climatiques, aggrave la vulnérabilité des populations rurales en période de sécheresse particulièrement dans les territoires arides et semi arides du pays.

développement et les inégalités sociales¹⁰. Le contexte ainsi décrit succinctement, explique l'émergence de politiques de développement rural des pays du Sud de la Méditerranée qui se sont construites autour des objectifs suivants : i)- l'amélioration des conditions de vie par le développement des infrastructures de base, ii)- l'articulation des activités agricoles et non agricoles, la diversification des activités pour développer l'emploi rural, iii)- la protection des ressources naturelles gravement menacées, et vi) - le renforcement du rôle des organisations rurales dans la définition et l'exécution des projets de développement.

Pour réaliser ces objectifs stratégiques, les choix se sont portés sur une approche territoriale, impliquant de nouveaux acteurs (communes, associations, entreprises publiques et privées, coopératives et organisations professionnelles) dans la gestion et/ou la conduite de ces nouvelles politiques. La stratégie de développement rural (horizon 2020) au Maroc, la mise en œuvre d'une nouvelle génération de programmes ruraux de développement de développement rural intégré en Tunisie (PDRI) et la politique de renouveau rural (PRR) en Algérie illustrent ces nouvelles orientations.

2. Les dynamiques territoriales promues par les autorités publiques et les bailleurs de fonds

Les idées qui viennent d'être présentées inspirent toute une série d'interventions publiques visant à promouvoir des dynamiques territoriales rénovées au nord comme au sud. Ces actions publiques seront présentées tout d'abord dans cette section, avant de s'interroger ensuite sur l'avenir du rôle dans la gouvernance des territoires ruraux des organisations de la société civile, sur lesquelles les interventions publiques discutées ci-dessous s'appuient beaucoup,

2.1 Les actions conduites au Nord de la Méditerranée révèlent le rôle croissant joué par les territoires de projet dans le champ économique soutenu par les politiques publiques. Outre les actions liées aux politiques d'aménagement du territoire, la politique régionale dite de cohésion sociale de l'U.E et la réforme des fonds structurels (1988) ont permis, comme on le sait, de financer les Programmes LEADER en France, en Italie, en Espagne ou en Grèce. Le paysage institutionnel et organisationnel en a été profondément bouleversé.

- En France, depuis la politique nationale de la montagne, en passant par « les *contrats de pays* », conduits il y a plus de 30 ans, la mise en œuvre de mesures agri environnementales, la création de parcs naturels, les projets leader, la loi d'orientation agricole (contrat territoriaux) et les lois Chevènement et Voynet (1999), qui ont défini les projets de « *pays* », ont été autant de modalités de construction de territoires. La multiplication des démarches territoriales dans les années 1990-2000 permet d'affirmer l'existence d'une « *sur-territorialisation* », qui tend aujourd'hui toutefois à se réduire avec la création des pays. Ces derniers, qui prennent en compte les « *territoires vécus* » des populations, sont aujourd'hui au cœur du dispositif de construction de ces nouveaux territoires ruraux. Ils tentent de se constituer en réunissant les pièces d'un puzzle territorial relativement complexe (territoires Leader, bassins de vie et d'emploi, syndicat intercommunaux, communautés de communes). Les *Conseils de Développement* des « *pays* » rassemblent tous les acteurs du développement local, dorénavant liés par une *Charte scellant leur coopération autour d'actions socio-économiques, culturelles ou environnementales*. Complémentaires des structures déjà existantes dans le cadre de l'intercommunalité (parcs naturels régionaux, bassins d'emploi, syndicats intercommunal), les "*pays*", qu'ils soient en cours d'émergence ou déjà institutionnalisés, sont le lieu d'un pouvoir local qui donne naissance à une nouvelle carte des territoires, souvent à cheval sur les divisions administratives antérieures (départements, régions, communautés de communes).

¹⁰ Au Maroc, le taux d'analphabétisme est plus élevé en milieu rural avec près de 67% contre 33% en milieu urbain. Celui des femmes de plus de 60 ans atteint 95,43%.

Enfin, les pays s'inscrivent plus largement dans la recomposition qui s'opère entre espaces urbain et rural, recomposition animée d'une même volonté d'ouverture au débat et à la mobilisation sociale.

- L'Italie compte 18 millions de ruraux sur une population totale de 58 M (soit 31 %). L'histoire politique et l'histoire de l'organisation étatique, laissant une grande autonomie aux régions, ont favorablement influencé les constructions territoriales. Outre les projets LEADER (132 GAL) qui ont largement été utilisés, les « *contratti d'area* » ont multiplié la mise en forme de pactes territoriaux pour l'Emploi. Si l'Italie du Centre et du Nord, reste marquée par un continuum rural/urbain (organisé autour de produits locaux labellisés, d'entreprises agro-alimentaires et de PME industrielles), au sud, où le tissu organisationnel et économique est moins dense, l'on observe des dynamiques territoriales moins robustes.

- En Espagne, 17 régions autonomes et 50 provinces constituent la base d'organisation administrative du pays. L'approche LEADER a été généralisée dans les programmes régionaux de développement rural et les programmes PRODER ont été mis en œuvre dans les zones rurales en dehors de LEADER. Entre le niveau communal et la province se sont également constitués les « *comarcas* », unités de représentation -ni politique, ni administrative- mais assises territoriales privilégiées de projets de développement rural et lieux de débats et d'actions coordonnées des acteurs locaux.

- La Grèce utilise aussi le dispositif LEADER et elle a procédé à une réforme de la décentralisation en 1997 avec la création des *dèmes* (un millier), des *nomes* (54) et des régions (13), pour assurer la dynamique de création de territoires viables et compétitifs. Des Agences de développement sont actuellement l'instrument privilégié de promotion de projets de territoire.

Partout en Europe méditerranéenne, le processus de qualification des produits agricoles a joué un rôle dans la construction des territoires ruraux. Il en est de même du développement local, du tourisme et de la protection des patrimoines (naturels, culturels, architectural, historique). Le processus de qualification a constitué un des leviers les plus importants du développement territorial et/ou un moyen de résistance au déclin économique de nombreuses zones rurales méditerranéennes. Ce processus a été renforcé par les programmes destinés à soutenir les zones de montagne et les autres zones défavorisées présentant de nombreux handicaps et qui risquaient d'être abandonnées faute d'une production agricole compétitive. En développant sur un même territoire des synergies entre les produits et les services répondant aux attentes de la société, de nombreuses régions rurales en difficulté de la rive nord de la Méditerranée ont ainsi créé les conditions d'accumulation d'une rente de qualité territoriale assurant une valorisation de l'ensemble de leurs ressources. Associer la qualité des produits spécifiques de terroir à la qualité de l'environnement écologique et à celle des paysages, vendre du territoire à travers le produit alimentaire ou culturel qui en est issu sont devenus des préoccupations essentielles de ces zones qui ont progressivement découvert l'intérêt de la synergie entre ces deux aspects de la qualité (Béranger, 1999 ; Callois, 2006).

2.2 Dans les pays du Sud, les dynamiques territoriales résultent plus de projets d'investissement et/ou de développement initiés par des institutions d'aide au développement ou par l'Etat. Les stratégies de développement rural tentent aujourd'hui de résoudre les grands défis que sont la lutte contre la pauvreté et le sous-emploi, les inégalités sociales et territoriales et la dégradation des ressources rares fragilisées par la pression démographique et des systèmes de production inadaptés. Les démarches globales –initiées dans le cadre de schémas régionaux d'aménagement- visent en premier lieu la construction de « territoires politico-administratifs » dans les régions les plus pauvres. Le rôle majeur exercé par l'activité agricole ainsi que le poids des ménages agricoles¹¹ laissent émerger des *modèles agro-*

¹¹ Les ménages agricoles représentent les 2/3 de la population rurale et l'agriculture reste la principale source d'emploi

territoriaux (« territoires de l'eau » dans les périmètres irrigués, « territoires pastoraux » et « territoires de montagne », « territoires oasiens »). Le territoire en tant que « *construit d'acteurs* », impliquant des modes de coordination et de coopération entre les partenaires économiques et sociaux, mobilisant les ressources non agricoles et diversifiant les activités économiques, reste une notion très éloignée des pratiques et expériences mises en œuvre.

- Après une période de tâtonnements, la Tunisie a opté, au cours de la décennie 90 pour un programme de développement rural intégré (PDRI). Le programme de développement rural intégré est assis essentiellement sur l'exécution de projets à composante sociale (amélioration des conditions de vie) et agricole, le plus souvent conçus pour promouvoir l'agriculture, conserver les ressources naturelles et créer des emplois en milieu rural. Deux générations de PDRI se sont succédées¹². Les régions qui ont bénéficié le plus du PDRI sont le Nord-Ouest et le Centre-Ouest où la dégradation des ressources naturelles et la pauvreté des populations rurales étaient la plus forte. Les projets bénéficiant aux activités productives non agricoles sont peu importants et n'ont bénéficié que d'enveloppes très modestes (6,8 millions de dinars sur les 200 millions de DT, soit à peine 3,4 %). Le principe théorique de fonctionnement et de gestion reposait sur la décentralisation afin de toucher toutes les régions. Les cellules du CGDR¹³ et du CRDA¹⁴ sont chargées de mobiliser les organisations des bénéficiaires (AIC¹⁵, ACES¹⁶, AFIC¹⁷, conseils régionaux, ruraux et villageois...), et de les associer aux projets qui les concernent. Les différentes générations du PDRI, coordonnées au niveau central par le Ministère du Développement et de la Coopération internationale à travers le Commissariat Général au Développement Régional (CGDR) ont été marquées par la mise en œuvre d'une approche participative sous la pression conjuguée des organisations internationales et des bailleurs de fonds. Si l'approche participative a été interprétée comme moyen et/ou mode de contribution financière des agriculteurs aux différentes activités du projet, l'on peut citer, à l'inverse, l'expérience de l'Office de développement sylvo-pastoral du nord-ouest (ODESYPANO), appuyée par la GTZ allemande et la Banque Mondiale, qui a réellement visé à associer la population à la construction de projets de développement définis par elle-même.

- En Algérie, l'élaboration de la stratégie a été progressive et le développement rural a d'abord été conçu comme un élargissement du programme de développement national agricole (PNDA). La Politique de Renouveau Rural (PRR) adopté en juillet 2006 s'est définie clairement comme une politique territoriale. La PRR vise une intégration aux actions de développement local (électrification rurale, ouverture et modernisation du réseau routier, adduction en eau potable, santé, éducation...) qui sont souvent à la charge exclusive des budgets publics, et qui relèvent d'une programmation à l'échelle du territoire administratif (communes, *daira*, *wilaya*...) ¹⁸. Elle cible les ménages ruraux avec une attention particulière pour les habitants des zones enclavées ou isolées. Elle se structure autour de grands programmes (l'amélioration des conditions de vie des ruraux, la diversification des activités économiques, la protection et à la valorisation des ressources naturelles et des patrimoines

12 Toutes les données sont tirées des bilans du IXème Plan, du document officiel du Xème Plan (2002-2006).

¹³ CGDR : Commissariat Général de Développement Régional

¹⁴ CRDA : Commissariat Régional de Développement Agricole

¹⁵ Association d'intérêt collectif

¹⁶ Association collective pour l'eau et les sols

¹⁷ Association forestière d'intérêt collectif

¹⁸ Outre les réalisations au plan agricole induites par les investissements engagés, il a été enregistré l'identification de plus de 2000 projets de mise en valeur de proximité au niveau des 48 wilayas du pays, la validation de 480 projets par les comités techniques de wilaya dont 80 projets approuvés par les walis parmi lesquels 35 projets ont bénéficié de décisions de financement partiel sur le fonds de développement rural et de la mise en valeur des terres par la concession (FDRMVCT). En termes d'impact sur les populations, les projets identifiés à fin 2002, concernent plus de 130.000 ménages soit quelque 700.000 personnes, réparties sur l'ensemble du territoire national. La *daira* correspond à une circonscription et la *wilaya* à un département.

ruraux, matériels et immatériels). Ces trois programmes, qui en sont à leur démarrage, doivent être exécutés dans le cadre de la démarche participative et formalisée par l'outil « projet de proximité de développement rural intégré » (PPDRI). Les premiers éléments d'information montrent que les projets de développement proposés aujourd'hui sont proches des plans de développement communaux adoptés antérieurement, ce qui est indice du rôle dominant exercé par l'administration locale.

- Au Maroc, de nombreux programmes visent prioritairement, au niveau national, à accroître le revenu des agricultures, à préserver et valoriser les ressources naturelles des régions rurales, à améliorer les conditions de vie des ruraux et à réduire les disparités régionales. La stratégie de développement rural adopte des approches intégrées et territorialisées et encourage le développement du partenariat public-privé. L'accent est mis sur la pluralité des acteurs et sur les rôles nouveaux qu'ils auront à jouer dans le développement rural. Outre des projets de dimension nationale (initiés notamment dans le cadre de la récente Initiative nationale du développement humain), de nombreux projets régionaux sont mis en œuvre : programmes MEDA, développement rural intégré et de gestion des ressources naturelle, développement participatif, de mise en valeur des zones « *bour* »¹⁹, d'aménagement agro-pastoral, sylvo-pastoral, hydro-agricole et projets de développement rural dans les zones montagneuses. L'on apporte un appui aux réseaux territoriaux pour un développement humain (ART-Maroc) en favorisant la mobilisation des acteurs pour la réalisation de diagnostic territoriaux, par l'organisation d'ateliers à la gestion participative de projets etc...

Quelles perspectives pour le rôle futur des organisations de la société civile dans la gouvernance des territoires ruraux ?

La démarche fondamentale découlant des stratégies de développement agricole et rural durable, qui viennent d'être décrites s'appuyait 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. Dans quelle mesure, cette hypothèse est-elle réaliste et que penser du rôle futur de ces organisations de la société civile?

Le dynamisme organisationnel observé autour de ces activités a été l'expression de nouvelles aspirations des régions et de démarches territoriales promues par les populations et les collectivités locales. Le développement du mouvement associatif, la création des coopératives ou des groupes de développement rural a contribué à faire émerger la société civile rurale, et à favorisé l'engagement des populations de ces zones rurales dans des processus d'apprentissage à la gestion de projet. Les modes de gouvernance locale, qui ont associé et impliqué de nouvelles élites (parmi les femmes et les jeunes ruraux), se sont appuyés et/ou ont réactivé également les formes traditionnelles d'organisation des sociétés rurales (assemblées de villages, réseaux familiaux, émigrés, réseaux professionnelles...).

Dans les pays du Nord de la Méditerranée, les processus de décentralisation et de transfert des pouvoirs aux collectivités locales, l'application des principes de subsidiarité, de partenariat ont favorisé l'apprentissage social au profit des acteurs et décideurs locaux. Les processus de constructions territoriales ont permis :

- un rapprochement des acteurs locaux, la coopération entre régions et territoires (avec le développement d'activités complémentaires et un transfert de connaissances),
- le développement de projets dans les territoires fragiles,
- le développement d'activités et la diversification (nouveaux équipements, tourisme, patrimoine et services aux personnes),
- des innovations organisationnelles et le développement d'une culture de projet.

¹⁹ En culture pluviale

Dans les pays du Sud, l'émergence et/ou l'essor d'un réseau ramifié d'organisations suscitées ou confortées par ces nouvelles politiques de développement rural ont multiplié les possibilités d'action autonome des acteurs sociaux dans la vie locale.

Dans la majorité des cas, toutes les formes d'organisations agricoles et rurales se sont toutefois confrontées, d'une part, à des problèmes de conflit avec l'Etat découlant d'un processus de décentralisation inachevé, et d'autre part, à des problèmes de ressources (financières, matérielles ou humaines) qui ont limité leurs capacités à promouvoir le développement de leur territoire.

De nombreuses *organisations rurales restent dépendantes* de l'administration ou des collectivités territoriales. Créées souvent à l'initiative de bailleurs de fonds internationaux, elles ne sont en fait que des structures de services installées pour gérer ou exploiter un projet en lieu et place de l'Etat ou de ses institutions décentralisées. Il convient toutefois de signaler l'existence d'« *organisations rurales institutionnalisées* » rassemblant des associations ou d'ONG (locales ou nationales) bénéficiant de financements externes, d'une grande expertise dans la gestion des projets de développement et jouissant d'une reconnaissance comme partenaire à part entière par les autres acteurs. Si certaines d'entre elles sont restées sous le contrôle des pouvoirs publics, d'autres ont cherché à s'ouvrir, via leur fonctionnement et leurs activités, vers des populations et/ou des groupes ciblés (femmes rurales, jeunes sans emploi...). Les « *organisations rurales autonomes* » qui ont été repérées dans nos études (Bessaoud, 2004) sont fondées sur la confiance et la proximité géographique ou sociale (famille, voisins, amis). Elles sont structurées sur des bases coutumières ou communautaires (*Djemâa* de villages ou douars)²⁰. Peu reconnues, elles ne sont impliquées dans les interventions publiques ou les projets de développement que de façon marginale et occasionnelle. Ces organisations qui *émergent indépendamment d'impulsions institutionnelles* sont l'expression de la société civile et reflètent un désir de prise en charge du développement de leur territoire. Elles constituent, à coup sûr, une forte raison d'espérer pour l'avenir d'un développement rural plus participatif que bien souvent dans le passé.

Afin d'apprécier dans les pays du Maghreb les difficultés rencontrées dans une mobilisation sociale apte à promouvoir le développement de territoires ruraux, il suffit de rappeler que les processus de décentralisation restent dans ces pays inachevés, voire loin des principes régissant de véritables gouvernements locaux. Sur le plan de l'organisation administrative, les conseils communaux au Maroc sont dirigés par un président du conseil communal élu par la population mais aussi par un *Caïd* qui est l'agent exécutif désigné par l'Etat dans la circonscription. La tutelle exercée par l'Etat limite l'autonomie de gestion des conseils communaux et dans les faits, les responsabilités de direction des affaires locales sont confiées aux représentants de l'Etat. En Tunisie, il n'existe pas de gouvernements locaux, mais des « conseils ruraux » en milieu dont les représentants sont désignés par l'Etat.

3. Questions et défis futurs dans la construction des territoires ruraux en Méditerranée

Les questions et défis sont différents selon les pays.

4.1 Recherche au Sud d'une identité et d'un mode de gouvernance des territoires ruraux

Les obstacles posés aux constructions territoriales au Sud de la Méditerranée relèvent : i) des retards enregistrés dans les processus d'aménagement du territoire et d'inégalités dans le développement humain ; ii) de la reconnaissance nécessaire de territoires de communautés rurales traditionnelles (territoires vécus) en concurrence avec les territoires administratifs et ;

²⁰ La *djemâa* est une institution coutumière qui correspond à une assemblée de village.

iii) de la fragmentation qui caractérise les actions et approches territorialisées du développement rural.

Les conditions matérielles et les infrastructures de base existantes dans de nombreuses régions rurales ne forment pas une masse critique apte à donner une visibilité au territoire. L'analphabétisme et la pauvreté freinent les prises de conscience et les mobilisations sociales nécessaires pour les constructions territoriales et de nombreuses régions rurales restent enclavées et marginalisées.

Le territoire a besoin de frontières pour que les médiations sociales puissent l'organiser. C'est à l'intérieur de frontières qu'une communauté reconnaît son territoire et s'identifie comme communauté. Les démarches et actions mises en œuvre au Maghreb ignorent souvent les territoires des communautés rurales et les organisations coutumières, qui pourraient pourtant fournir le cadre de mobilisations sociales réelles, sont souvent maintenues dans l'informalité (au sens juridique du terme). Les processus de formation des Etats nationaux au Maghreb (dessinant les limites administratives des territoires) et de modernisation de la société (inventant les assemblées communales, les provinces et gouvernorats, les organisations coopératives et associations rurales (calquées sur la loi française de 1901) ont tenté d'effacer les formes traditionnelles d'organisation des sociétés rurales (tribus, « *arch* »²¹ et « *djamâa* »²², assemblées de *douars*²³, *mechtas*²⁴ et terroirs villageois). Les échecs des constructions territoriales mises en œuvre ont été souvent imputés à cette « stratégie » de l'Etat moderne. Il convient de noter que la prise en compte des ces communautés rurales s'est toutefois timidement réalisée à travers un certain nombre de projets concernant des régions rurales du Maghreb. L'on peut ainsi évoquer le Plan de développement de douar (PDD) mis en œuvre dans le cadre d'un projet MEDA dans le Nord du Maroc ou les coopératives ethnolignagères créées au Maroc sur les territoires pastoraux dans l'Oriental. On peut également évoquer la création des Unités sociales territoriales (UST) dans les zones de parcours du Sud de la Tunisie, UST qui s'identifient à des communautés rurales liées par des relations quasi-tribales, de même que l'exemple des Plans de Développement Douar (PDD) élaborés dans les zones rurales du Nord Ouest tunisien par l'ODESYANO. Ces PDD ont intégré la composante féminine de la population dans les travaux d'analyse de la situation du douar et de planification de son développement.

Cette question pose dans le fond la problématique de la relation Etat-société civile et par voie de conséquence soulève la question du niveau de pertinence de la gouvernance des territoires ruraux.

Les difficultés des constructions territoriales renvoient enfin à la fragmentation des actions de développement rural du fait de l'existence de multiples institutions intervenant dans les opérations (ONG, Organisations internationales, Etat). Nous observons une segmentation des actions mises en œuvre et chacune des organisations imprime un caractère particulier par les concepts et méthodes d'approche²⁵. Ces interventions posent la question de la durabilité des projets dès lors que les aides financières se tarissent.

4.2 Les frontières ou les multiples configurations territoriales en France :

L'exemple de la France montre que la question des relations entre actions publiques et dynamiques territoriales, fondées sur d'authentiques mobilisations sociales des populations

²¹ Le « arch » est une communauté liée par des liens de parenté issue de la tribu traditionnelle au Maghreb

²² Une « djemâa » -ou assemblée- est une institution coutumière qui rassemble les représentants de village.

²³ Le « douar » est une réunion de familles liées souvent par un lien de parenté habitant un même territoire

²⁴ Une « mechta » est un lieu d'habitat traditionnel réunissant une fraction de la communauté issue du « arch »

²⁵ Le Maroc paraît être la parfaite illustration de cette segmentation des actions qui disperse les initiatives. L'on peut évoquer les Projets DRI de la BM, les projets de gestion des ressources naturelles (PGRN), le Programme d'électrification rurale (PAGER) et autres actions dérivant de « l'Initiative nationale de développement humain » (INDH), les programmes de mise en valeur des zones bour (PMVZB). Les actions du FIDA, du PNUD, et des programmes MEDA.

locales, n'est pas limitée aux pays du Sud. En France, la multiplication des projets de territoire et de stratégies régionales en matière de développement rural rend parfois difficile leur articulation. Si nous observons une convergence des GAL (territoires de projets) qui sont invités, dans le cadre du programme 2007-2013, à être en cohérence avec les unités territoriales (parcs, pays, bassins d'emploi), certains pays rencontrent des difficultés à se mettre en place du fait de tensions politiques ou de luttes d'intérêts qui prennent le pas sur la démarche participative²⁶. La question du financement des projets et des concurrences sur le contrôle des ressources est cruciale. Elle pose la question subsidiaire des contraintes normatives qui régit les rapports collectivités territoriales/Etat, qu'aborde par exemple le rapport Lambert de décembre 2007.

Les politiques territoriales règlent-elles la question des inégalités territoriales (Auvergne, Sud de la France, Italie du Nord- Italie du Sud) ?

L'agriculture aura encore longtemps une influence notable dans les constructions des territoires ruraux. Les structures agricoles familiales en Italie et en Grèce qui s'écartent des systèmes fondés sur une logique purement productiviste constituent un atout pour promouvoir les produits de qualité ancrés dans le territoire. Les scénarios (DATAR 2020 et « agriculture 2030 » de l'INRA) pour la France prévoient un scénario de domination urbaine peu favorable à une recomposition de la relation ville/campagne et à un développement territorial. Les projections établies par le Ministère de l'Agriculture montrent en 2013, d'une part, une évolution vers des exploitations professionnelles où dominent l'activité agricole et la spécialisation²⁷, et d'autre part l'entrée dans une ère post-familiale d'organisation de la production agricole. Au sein des exploitations professionnelles, ce sont les formes sociétaires avec recours croissant au salariat (qui représentera 25 % des actifs agricoles) qui progresseront. Cette évolution est en contradiction avec un processus de développement territorial caractérisé généralement par une auto régulation du travail avec un recentrage sur les métiers. Le territoire fonde son développement sur les produits de qualité, sur le produit d'origine, lieu de renaissance d'une nouvelle paysannerie établissant un rapport avec la nature, spécifiant l'activité agricole et alimentaire par le produit d'origine. Le territoire peut-il redevenir paysan à défaut des hommes qui le mettent en valeur (Hervieu)? La production de qualité peut-elle reposer sur les 150 000 micro exploitations et sur un vieillissement de la population agricole (17,3 % des chefs d'exploitation auront plus de 60 ans en 2013) ? Ces interrogations sont légitimes si l'on rappelle que les signes d'identification de la qualité et de l'origine constituent des outils essentiels des politiques publiques en faveur des territoires et de l'environnement.

Comment concilier par ailleurs une telle évolution avec les objectifs d'une « agriculture écologiquement durable » que la stratégie nationale de développement durable (juin 2005) ou la Stratégie européenne de développement durable (2007) appellent de tous leurs vœux ?

Ces interrogations sont légitimes si l'on rappelle que les signes d'identification de la qualité et de l'origine constituent des outils essentiels des politiques publiques en faveur des territoires et de l'environnement. Face aux risques de décrochage du deuxième pilier de la PAC ou de déséquilibres entre les deux piliers, ces questions invitent à un débat portant sur la promotion d'un modèle territorial européen.

26 En Midi-Pyrénées, c'est notamment le cas en Aveyron où certains se refusent à voir les pays en projet dépasser les limites du département pour des raisons plus politiques. Le partenariat des futurs pays se fait plutôt sur le mode de la concurrence.

27 Il existe en France trois types d'exploitations agricoles : des exploitations agricoles professionnelles à activité agricole dominante qui concentre 52% des effectifs (284 817 exploitations), 75% de la SAU et 74 de la marge brut standard, des exploitations de résidence (respectivement 34%, 9,8% et 8,7%) faites de retraités qui poursuivent une activité agricole (188 411 exploitations) et des exploitations professionnelles pluriactives (13,2 %, 16 %, 17 %)

Conclusion

Ainsi, on le voit, malgré des différences considérables entre le nord et le sud de la Méditerranée, l'avenir des territoires ruraux et surtout les actions publiques promouvant la dynamique de ces territoires sont influencés par une convergence de préoccupations autour des approches territoriales, dans lesquelles le rôle des organisations de la société civile joue un rôle crucial tant au nord qu'au sud de la région, même si les dynamiques sociales et les conditions de vie dans ces zones rurales y sont bien différentes. Cette convergence ne doit pas occulter cependant que les raisons de s'inquiéter, surtout pour les populations les plus pauvres dans les pays du sud et de l'est de la région, demeurent très sérieuses.

BIBLIOGRAPHIE

- Augé, M (1992) . Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité ». Paris. Seuil
- Aydalot, Ph ; Guigou, J-L et Huriot , JM (1974). Théorie économique et utilisation de l'espace. Paris. Cujas
- Béranger (C). Les productions alternatives et de qualité dans les zones de montagne défavorisées. CR. Académie d'agriculture, 1999, 85, n° 7, séance du 29/9/1999.
- Bessaoud, O (2005). Les organisations rurales au Maghreb et leur rôle dans le développement : un essai d'évaluation. Colloque de la SFER. Montpellier. 7-9 Novembre 2005
- Callois, J.-M. (2006). Quality labels and rural development : A new economic geography approach [Signes officiels de qualité et développement rural : une approche par la nouvelle économie géographique]. Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales, 1er trimestre 2006, N° 78, p. 32-51
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. (2007)- Stratégie Européenne de Développement Durable (SEDD)
- DATAR 2020 - Éditions de l'Aube, 2003
- Grefte, X (2002). Le développement local - Ed. de l'Aube
- Hirschman, A-O. (1984). L'Économie comme science morale et politique. Editions des Hautes Études en Sciences Sociales
- Hobsbawn ; E et Terence R (dir)- (1983). The invention of tradition Cambridge. Cambridge University Press.
- Gumuchian, H et Pecqueur, B (dir.). (2007 La ressource territoriale. Ed. Anthropos, 2007
- Hervieu, B (2001). Au bonheur des campagnes - Ed. de l'Aube
- INRA- France - Quelle agriculture pour 2030 ?
- Krugman, P en collaboration avec M. Obstfeld (1995). Economie internationale, , , 1995 (2e éd. De Boeck. Bruxelles
- Porter, M (1993). L'Avantage concurrentiel des nations, Dunod
- PNUD (2007). Rapport sur le développement humain
- Premier Ministère. Xème Plan (2001-2006). Tunis- Tunisie
- Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (1999). Stratégie 2020 de Développement Rural, Rabat. Maroc

Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural- (2006)- La Politique de Renouveau Rural (PRR) . Alger (Algérie)

North, D.C (1990) Institutions, institutional change and economic performance", Cambridge University Press

Ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durables - Rapport 2005 sur la mise en oeuvre de la Stratégie nationale de développement durable

Rapport Lambert. Premier Ministère. Révision des politiques publiques. Les relations entre l'État et les collectivités locales

Sen A. (2003). L'économie est une science morale. Paris. La découverte

Weber, E, (2005). La France de nos aïeux : La fin des terroirs, Les imaginaires et la politique au XXe siècle . Ed. Fayard, 857 p

Tableau synoptique sur les constructions territoriales au Nord et au Sud de la Méditerranée

Nord	Sud
Fonctions des espaces : productives, résidentielles, loisirs, paysagères Effacement des agriculteurs, accueil de résidents, mobilité choisie, Production de qualité qui est visée.	Fonctions productives Rôle important de l'agriculture et des agriculteurs, exode rural et d'accroissement naturel de la population, mobilité subie Accroissement des productions qui est visé
Tissu institutionnel dense, diversifié et décentralisation, partenariat, charte et relation contractuelle	Faible maillage, retard dans le processus de déconcentration et décentralisation inachevée, poids des organisations informelles et d'entités sociales non reconnues sur le plan juridique
Concurrents, clients, marché, aire d'industrialisation diffuse, investissements locaux et financement public de projet, diversification des activités	Marché étroit et faible concurrence, tourisme limité (cas Maroc) Investissement assuré par les institutions étrangères et les émigrés
Concentration de compétences, économie de la connaissance et innovation, soutien à l'animation et à l'ingénierie de projet, Société de <i>stakeholders</i> qui introduisent une dimension économique. La volonté de « faire société »	Elites limitées, analphabétisme des adultes important et faible encadrement des projets Structures communautaires marginalisées en concurrence avec les institutions modernes de l'Etat
Economie de services, tourisme, PME industrielles, industrie agro-alimentaire Diversification verticale	Secteur primaire et artisanat et faible atmosphère industrielle Diversification horizontale (émigration)
Préoccupation environnementale	Dégradation des ressources et forte pression
Meilleure offre de services de base- Charte sur les services publics (poste, EDF, SNCF) en France en 2006. Qualité de vie améliorée Seuil critique : infrastructures de (télé) communication, compétences humaines, base industrielle, services aux entreprises. visibilité internationale au territoire.	Schémas Nationaux d'aménagement du Territoire et Schémas Régionaux en cours pour améliorer les équipements. INDH au Maroc. Programmes centrés sur les conditions de vie. Pas de visibilité au territoire rural, forte inégalité et polarisation des populations et des richesses dans les zones favorables
Action collective, insertion dans le tissu local	Approche territoriale via les projets de développement