

Les politiques de développement rural en Méditerranée : des évolutions très contrastées entre le Sud, l'Est et le Nord de la Méditerranée

Bessaoud O.

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 27-31

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=6400052>

To cite this article / Pour citer cet article

Bessaoud O. Les politiques de développement rural en Méditerranée : des évolutions très contrastées entre le Sud, l'Est et le Nord de la Méditerranée. 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. 27-31 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 71)



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

Les politiques de développement rural en Méditerranée : des évolutions très contrastées entre le Sud, l'Est et le Nord de la Méditerranée

Omar Bessaoud
UMR Moïsa-CIHEAM-IAMM

Résumé. Si au Nord comme au Sud et à l'Est de la Méditerranée, les politiques rurales affichent des similitudes notamment depuis les années 1990, leurs formulations ne recouvrent pas les mêmes contenus ni la même signification. Au Nord l'exode rural semble être stoppé avec un solde naturel du aux populations migrantes alors qu'au Sud l'exode se poursuit avec un solde démographique du au croît naturel souvent supérieur à 1%. Les fonctions assignées à l'espace rural ne sont pas les mêmes : au Nord outre la production agricole dans les zones les plus adaptées, les fonctions d'accueil, et résidentielles prennent de l'importance. Au Sud l'espace rural a des fonctions productives génératrices de biens agro alimentaires, d'emploi et de revenus. L'occupation stratégique de l'espace, la cohésion et l'équité territoriale conduisent à mettre en œuvre des politiques d'aménagement territorial et la recherche d'attractivité pour les territoires constituent les priorités au Nord, alors qu'au Sud il s'agit de corriger des disparités territoriales liées à la concentration des activités dans les zones utiles et à la littoralisation renforçant les aménagements agricoles et les infrastructures sociales. Du point de vue de la gestion durable des ressources naturelles, les mesures agri environnementales mises en œuvre au Nord visent à développer de bonnes pratiques pour corriger les externalités négatives liées au modèle de production intensif mis en œuvre. Au Sud il s'agit avant tout de bloquer des processus d'irréversibilité dans la dégradation tout en poursuivant la mise en valeur à des fins de nécessaire production. Enfin sur le plan des activités économiques, la recherche d'attractivité et de compétitivité des territoires au Nord oriente les politiques vers la diversification des activités dans le cadre d'une logique de développement intégré, multisectoriel. Au Sud et à l'Est le développement rural se résoud très souvent par un prolongement des politiques agricoles avec la lutte contre la pauvreté comme priorité.

Enfin dans le domaine de la gouvernance rurale, le processus de régionalisation et de décentralisation est relativement avancé au Nord et permet à la suite d'un long apprentissage l'implication des acteurs locaux publics, privés et associatifs dans la décision à l'image de l'approche LEADER.

Au Sud les politiques d'ajustement structurel ont amorcé un processus de désengagement de l'Etat, mais la société civile ne s'est pas totalement affranchie des liens d'appartenance ethnique, régionale, familiale, de clans ou de religions, si bien que la reconstruction du pouvoir local et l'apprentissage collectif à la démocratie constituent un enjeu politique majeur dans les sociétés rurales du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

Abstract. *Although rural policies north, south and east of the Mediterranean display similar features, especially since the 1990s, the way in which they are formulated does not cover the same content or the same meaning. In the north, rural exodus seems to have stopped, with a natural balance resulting from migrant populations. Exodus continues in the south with a population balance resulting from natural growth often exceeding 1%. The functions assigned to rural areas are not the same. In the north, in addition to agricultural production in the most suitable zones, visitor reception and residential functions are gaining importance. Rural areas in the south have production functions that generate agrofood goods, jobs and income. The strategic occupation of areas, cohesion and territorial equity leading to the implementation of regional development policies and emphasis on the attractiveness of regions are priorities in the north while attention in the south is paid to correcting regional disparities resulting from the concentration of occupations in useful zones and along the coasts, to strengthening agricultural development operations and social infrastructure. With regard to the sustainable development of natural resources, the agri-environmental measures implemented in the north are aimed at developing good practices to correct negative externalities resulting from the intensive production model used. In the south, the aim is above all that of blocking irreversible degradation processes while continuing development for the purposes of necessary production. Finally, in economic activities, the quest for attractiveness and competitiveness in regions in the north leads policies towards the diversification of activities within the framework of an integrated, multisectoral development approach. In the south and the east, rural development very often comes down to continuing agricultural policies with the fight against poverty as the priority.*

Finally, in rural governance the regionalisation and decentralisation process is fairly well advanced in the north and, after a long period of learning, enables local public sector, private and association players to be involved in decision making, as in the LEADER concept.

In the south, structural adjustment policies have set in motion a state withdrawal process but civil society has not totally freed itself from ethnic, regional, family, clan or religious links to the extent that the reconstruction of local power and collective learning about democracy form a major political issue in rural societies south and east of the Mediterranean.

Des politiques de développement rural clairement affichées se mettent en place dès la fin des années 1990 dans tous les pays de la Méditerranée (au Nord, à l'Est et au Sud). Celles-ci se justifient par l'évolution d'un ensemble de facteurs historiques, humains, économiques ou sociaux qui n'ont pas la même signification selon l'espace géographique considéré.

Le retour sur ces évolutions autorise une meilleure compréhension des politiques de développement rural car, si les axes majeurs qui structurent ces politiques convergent, le sens à donner à ces axes est spécifique à chacune des régions rurales de la rive Nord ou de la rive Sud. Ainsi, nous avons affaire à des politiques rurales qui au-delà des similitudes dans leurs formulations¹ ne recouvrent pas les mêmes contenus et n'ont pas la même signification.

Cinq raisons majeures, qui sont à la base de la construction de politiques de développement rural dans les pays de la Méditerranée, expliquent les différences et nous invitent à prendre en compte ces spécificités afin de mieux cibler les actions de coopération et de partenariat.

I - Les évolutions démographiques et les fonctions assignées aux espaces ruraux

Les pays du Nord de la Méditerranée enregistrent dans une première période (de 1950 jusqu'aux années 1980) un processus accéléré d'exode rural et agricole, puis de « renaissancerurale » où les tendances démographiques s'inversent (et le recensement de 1999 en France l'illustre).

Les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée enregistrent certes au cours des dernières décennies un processus d'exode rural et agricole où la répartition de la population entre urbain et rural est radicalement bouleversée (tous les pays à l'exception de l'Égypte ou de l'Albanie ont un taux d'urbanisation supérieur à 50 %), *mais la croissance démographique dans les zones rurales se poursuit en terme absolu avec des taux souvent supérieurs à 1%*. La population rurale reste majoritairement jeune (à l'inverse des populations du Nord) et c'est le croît naturel (et non le solde migratoire comme en Europe) qui alimente cette croissance soutenue des populations.

Fort de ces réalités, les politiques rurales dans les pays du Nord de la Méditerranée assignent aux espaces ruraux outre la fonction classique de production agricole plus ou moins présente selon les conditions de milieu et la dynamique socio-économique, des *fonctions d'accueil de populations néo-rurales, des fonctions résidentielles et de loisirs* et les fonctions économiques sont essentiellement des fonctions de services. Les pays du Sud tentent quant à eux de freiner l'exode rural et agricole et incitent les campagnes à retenir leur croît de population faute de politiques d'urbanisation contrôlée ou régulée et assignent à leurs espaces ruraux des *fonctions productives génératrices d'emploi et de revenus*. Même si les services se développent (30% des activités économiques en 2004 dans les zones rurales algériennes par exemple), l'agriculture reste le secteur d'activité et d'emploi principal.

II - Les évolutions des territoires ruraux

Au Nord, les politiques de modernisation agricoles conjuguées à des processus d'industrialisation ont contribué à concentrer le développement dans des régions localisées dans le Nord de l'Union européenne. Il faut rappeler que la spécialisation dans le centre de l'Europe, dans un triangle délimité par le North Yorkshire (Royaume Uni), la Franche Comté (en France) et Hamburg (en Allemagne), a concentré sur 1/7 du territoire européen 47 % des activités économiques et le 1/3 de la population de l'Europe des 15. L'on observe par ailleurs, à l'intérieur même de chacun des territoires des pays du Nord de la Méditerranée de très fortes inégalités : à titre d'exemple, la localisation des infrastructures sociales, industrielles et touristiques et la population sont polarisées en Grèce autour de « l'axe de développement

1. Organisées autour des mêmes paradigmes : diversification des activités, compétitivité des territoires, gestion durable des ressources naturelles, qualité de vie et meilleure gouvernance rurale.

en S » qui coïncide avec les plaines de l'Est desservies par de grands pôles urbains². Les problèmes d'occupation stratégique du territoire, de *cohésion et d'équité territoriale* ont ainsi conduit les pays du Nord de la Méditerranée à se doter de politiques d'aménagement territorial (par le développement d'infrastructures et d'équipement de services) spécialement dédiées à l'arrière pays des centres urbains et aux zones rurales marginalisées. Les politiques d'aménagement, les politiques régionales ont dès la fin des années 1970 été enrichies par des *stratégies orientées vers le développement de la compétitivité et/ou de l'attractivité des territoires ruraux*. Si les résultats obtenus sont à nuancer, il convient de noter que des pôles d'excellence ruraux en France et des districts ruraux sont en construction (en France et en l'Italie par exemple).

Les politiques macro-économiques et sociales mises en œuvre dans les pays du Sud de la Méditerranée se sont également concentrées dans les zones « utiles », favorablement dotées en ressources et *la littoralisation des activités et des agglomérations urbaines* a accentuée les déséquilibres régionaux et les disparités territoriales (45 % de la population est concentrée sur 2% du territoire en Algérie par exemple et les processus de littoralisation sont toujours à l'oeuvre en Albanie, au Liban ou en Tunisie). Et les pays du Sud de la Méditerranée s'engagent à peine dans des programmes d'aménagement du territoire qui visent à corriger ces déséquilibres territoriaux. Les actions de reconquête du territoire véhiculées par les schémas d'aménagement nationaux et/ou régionaux du territoire (de l'option hauts plateaux de l'Algérie en passant par le projet GAP en Turquie ou la mise en valeur de nouvelles terres en Egypte) s'inscrivent en droite ligne dans cette perspective. *Il convient cependant de faire observer que la composante principale des schémas d'aménagement nationaux et/ou régionaux reste essentiellement centrée, d'une part, sur le développement des équipements et ouvrages agricoles, et d'autre part, sur la mise en place d'infrastructures sociales de base* (routes, écoles, réseaux de desserte administrative, électricité, eau...).

III - La dégradation des ressources naturelles

Si la politique agricole commune (PAC) a enregistré de vrais succès en termes de croissance de la production et de sécurité alimentaire (au sens de l'accès aux produits alimentaires), elle a produit des effets pervers sur l'environnement. L'on s'accorde à dire que la déprise démographique, le recours croissant aux facteurs de productivité (engrais, pesticides...) ont produit des externalités négatives (enrichissement, incendies, pollutions des sols et des nappes).

La valorisation du patrimoine naturel (pour assurer les fonctions paysagères et de récréation) et des biens environnementaux (biens publics), les incitations à développer des pratiques agri-environnementales raisonnées constituent dès lors une dimension qui structure fortement les politiques de développement rurales dans le Nord de la Méditerranée.

Dans les pays du Sud, la pression démographique conjuguée à des structures agraires défavorables (les 2/3 de la population agricole disposent de moins de 5 ha au Maghreb) et à des pratiques techniques agricoles et/ou pastorales destructrices (comme par exemple le surpâturage) : elles ont largement contribué à entamer le capital naturel disponible (la déforestation affecte 30 000 ha/an dans les zones rurales de la montagne marocaine).

Le changement climatique observé ces dernières années avec la récurrence des périodes de sécheresse n'ont fait qu'aggraver ces phénomènes de dégradation et les populations rurales sont aujourd'hui confrontées à des situations d'insécurité alimentaire croissante et de pauvreté qui aggravent la pression sur les ressources naturelles. Dans ces conditions, les mesures de protection des ressources naturelles qui sont affichées dans les stratégies de développement rural des pays du Sud visent à lutter en priorité contre la désertification, à améliorer les taux du couvert végétal (souvent inférieur à 10 %) et à contenir les processus d'épuisement des ressources en eau pour satisfaire les besoins domestiques : dans les pays du Sud de la Méditerranée, *l'objectif du développement durable consiste essentiellement à bloquer*

2. L'axe de développement en S » coïncide avec la route nationale qui mène de Pétras et Corinthe à Athènes-Le Pirée et Thèbes et qui remonte vers Volos (Larissa) jusqu'à Salonique et Kavala.

des processus d'irréversibilité dans la dégradation et/ou à éviter le franchissement de seuils critiques dans la reproduction des ressources naturelles.

IV - Les activités économiques

Dans les pays du Nord de la Méditerranée, même si les territoires ruraux restent largement structurés par l'agriculture qui occupe toujours la majorité de l'espace et en assure en grande partie l'entretien, celle-ci a cessé d'être un secteur structurant les économies rurales. Les mouvements d'exode agricole et rural accélérés par la politique agricole commune ont contribué à la délocalisation des productions et à la réduction du tissu économique rural. Pour contre balancer ces processus, les politiques rurales de l'Union Européenne se sont fixées des objectifs orientés vers le renforcement de la compétitivité de l'agriculture (par une production axée sur la qualité) et vers la diversification des activités.

Les actions définies dans le cadre des programmes LEADER ou de programmes nationaux et/ou régionaux de développement rural concernent ainsi divers secteurs (création d'entreprises, développement de produits identitaires et de qualité, tourisme, valorisation du patrimoine historique et culturel, services au milieu etc...) ³, et *des logiques de développement local intégré se substituent aux logiques de croissance des productions de biens et services*. La France qui est le principal bénéficiaire de la politique de développement rural de l'Union Européenne ⁴ affiche par exemple dans le cadre du RDR 2007/2013 la réalisation des objectifs suivants : *compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, environnement et gestion des ressources naturelles du territoire, qualité de la vie et diversification des activités économiques*.

L'agriculture reste le secteur clé des activités économiques au Sud et à l'Est. Les ménages agricoles constituent l'essentiel de la population des zones rurales et la population active agricole représente encore plus des ¾ de la population active des régions rurales. Par ailleurs, l'accès inégal aux ressources économiques (aux ressources foncières en particulier), financières et aux infrastructures sociales se traduit également sur le plan social, par le sous-emploi et la pauvreté (qu'illustrent les faibles valeurs des indicateurs du développement humain affichés par le PNUD). *Les politiques de développement rural dans ces pays prolongent les politiques agricoles officielles*. Même si l'objectif de la diversification des activités économiques est annoncé, les politiques de développement rural placent au centre de leurs actions la *lutte contre la pauvreté* (par l'amélioration des infrastructures sociales : alphabétisation, santé, routes, accès à l'eau potable, réseau d'assainissement, électrification rurale, habitat...) et accordent une *priorité absolue à l'agriculture, aux productions agricoles et à la mise en valeur des terres* (cas de l'Égypte, de la Turquie et des pays du Maghreb).

V - La gouvernance rurale

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 (programmes d'ajustement structurel au Sud) et des réformes qui ont accompagnées les processus de régionalisation et de décentralisation administrative (France, Italie, Espagne).

Dans les pays du Nord de la Méditerranée, les politiques communautaires et les changements institutionnels qui les ont accompagnés ont eu des effets importants sur la structuration générale des acteurs du développement rural, particulièrement en France. Les politiques communautaires ont agi à un double niveau : elles ont, d'une part, favorisé l'émergence de nouvelles associations et, d'autre part, encouragé la mise en relation (par la coopération y compris transnationale) et l'implication de plusieurs acteurs (privés/publics/associations) dans le cadre de projets de développement (cas des programmes LEADER).

3. Plus de 75 % des programmes LEADER ont une composante "services" (tourisme, promotion de la culture, appui aux personnes, valorisation des patrimoines)

4. Elle concentre 17,5 % des budgets alloués au développement rural au sein de l'UE devant l'Allemagne (16,1%), l'Italie (13,7%) et l'Espagne (10,6%).

Les politiques rurales préconisées dans les pays du Sud sollicitent désormais la participation d'un plus grand nombre d'acteurs (organisation de producteurs agricoles, collectivités territoriales, des communautés rurales de base, entreprises privées...) dans la gestion des projets de développement rural.

Si la revitalisation du tissu politique local et la participation des acteurs locaux au développement de leur territoires sont des réalités visibles dans les pays du Nord de la Méditerranée, la reconstruction du pouvoir local et l'apprentissage collectif à la démocratie constituent encore un enjeu politique majeur dans les sociétés rurales du Sud et de l'Est de la Méditerranée. La société civile dans les pays du Sud de la Méditerranée ne s'est pas affranchie des liens d'appartenance ethnique, régionale, familiale, de clans ou de religions (Liban, Albanie) qui relient les différentes communautés rurales. Ce dernier point représente une autre ligne de fracture avec les sociétés rurales du Nord de la Méditerranée. L'Etat reste le principal acteur économique et social et le secteur des entreprises privées et/ou public reste marginal dans la conduite des actions de développement rural.