

L'expérience du Massif de Mouthoumet (Corbières, France)

Farges I.

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 113-119

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=6400062>

To cite this article / Pour citer cet article

Farges I. **L'expérience du Massif de Mouthoumet (Corbières, France)**. 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. 113-119 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 71)



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

L'expérience du Massif de Mouthoumet (Corbières)

Isabelle FARGES

Directrice, Association de Développement des Hautes Corbières

Résumé. Le massif de Mouthoumet dans les Corbières en France, composé de 17 communes s'étendant sur 30000 ha, fait partie des zones à très faible densité (4,8) et à forte hétérogénéité climatique, environnementale et culturelle. La situation dans les années 1980 est le résultat d'un long processus de déclin démographique et économique. Un travail d'inventaire et de diagnostic réalisé par un groupe d'étudiants de l'IAMM, sous la houlette de leur enseignant, conduit à la nécessité d'une approche globale articulant des actions sociales, économiques et culturelles dans le cadre d'un projet de territoire conçu avec les élus locaux et les forces vives locales pour rompre la spirale du sous développement. Sous l'impulsion conjointe d'un élu Conseiller Général et d'un jeune animateur, une association de Développement des Hautes Corbières créée en 1985 aboutira plus tard à la mise en place d'un Pays Corbières Minervois. De 1985 à 1990 le travail d'animation permettra d'élaborer ce projet de territoire, lequel sera mis en œuvre au cours des années suivantes, grâce à une convention signée entre un dizaine de partenaires (Etat, Département, banques et Chambres consulaires...) et grâce également à la création d'un Etablissement Public d'Intérêt Intercommunal pour gérer l'argent public. Un second programme voit le jour dès 1995 et ne fait qu'amplifier le nombre des réalisations communes, la création d'emplois et la stabilisation d'un territoire plus robuste et plus structuré, devenu attractif et efficient. Le déclin sous toutes ses formes est enrayeré. De cette expérience réussie de développement local, il ressort qu'il est nécessaire que les acteurs locaux puissent porter un regard partagé mais sans concession sur leur situation de départ, qu'ils sachent ensuite se définir un horizon souhaitable et réaliste et qu'ils définissent un chemin pour l'atteindre.

Abstract. *The Mouthoumet hills in the Corbières in France consist of 17 communes spread over 30,000 ha where population density is very low (4.8) and climatic, environmental and cultural heterogeneity are extremely marked. The situation in the 1980s was the result of a long process of demographic and economic decline. Inventory and diagnostic work conducted by a group of IAMM students supervised by their teacher led to the need for an overall approach combining social, economic and cultural actions within the framework of a regional project designed with local elected representatives and local resources to break the downward spiral of under-development. Under the joint impetus of an elected member of the departmental council and a young organiser, the 'Association de Développement des Hautes Corbières' founded in 1985 led later to the setting up of a 'Pays Corbières Minervois'. The work done from 1985 to 1990 made it possible to develop this local region project that was implemented during the years that followed thanks to an agreement signed by about ten partners (state, department, banks and consumer chambers, etc.) and also thanks to the creation of an 'Etablissement Public d'Intérêt Intercommunal' (public intercommunal establishment) to manage public funds. A second programme was launched in 1995 and increased the number of joint operations, job creation and the stabilisation of a strong, more structured region that became attractive and efficient. All forms of decline were halted. This successful local development experience shows that it is necessary for local players to have a shared but realistic view of their initial situation and that they then know how to define an appropriate, realistic horizon and plot a pathway for attaining it.*

Introduction

Le territoire de Mouthoumet est situé en France, dans la Région Languedoc Roussillon et plus précisément dans le Département de l'Aude. Sur le plan historique et culturel il se trouve en Pays Cathare, c'est-à-dire dans l'aire où s'est déroulée l'histoire du catharisme, à savoir dans les Corbières (région connue pour ses vins). Ce pays a fait l'objet également d'un programme de développement départemental reconnu par l'Europe.

Ce territoire de 30.000 hectares sort pourtant des « normes ». Il est composé de 17 communes toutes très faiblement peuplées, de 20 à 190 habitants et n'a donc pas de bourg centre. Avec ses 4,8 habitants par kilomètre carré, loin des centres urbains (environ à 1 heure) et isolé par des cols relativement élevés, il fait partie des territoires les moins peuplés d'Europe et est, jusqu'à aujourd'hui classé en zone défavorisée.

Un autre élément essentiel pour comprendre ce Massif concerne son « hétérogénéité ». Je précise cela car la notion de territoire homogène semble très souvent un préalable incontournable pour assurer la réussite d'un processus de développement local. Nous sommes sur un Massif dont une partie est de climat méditerranéen et de tradition viticole, l'autre soumise aux influences climatiques océaniques et sur lequel on trouve de l'élevage (aujourd'hui les bovins dominant les ovins). Au-delà du climat, cela signifie que les habitants n'ont pas les mêmes rythmes de vie, les mêmes mentalités. Enfin, les habitants du Massif se rendent dans des pôles urbains différents : Narbonne, Carcassonne, Perpignan et Lézignan...

I - La situation au démarrage du processus : un constat et une analyse des causes d'un déclin d'origine ancienne

Au démarrage du processus en 1985, une courbe décroissante caractérisait le territoire et cela dans tous les domaines: 165 ans de baisse continue de la population, laquelle passe de près de 6.000 à 1.100 en 1975, régression des activités agricoles, artisanales, commerciales... Ce déclin a profondément marqué les mentalités, provoquant une perte de confiance des habitants dans leur territoire, l'avenir étant alors situé dans les villes et son modèle dominant. Notons une autre conséquence du déclin : la faiblesse des budgets communaux.

Face à cette situation, chiffrée et analysée notamment dans une étude réalisée par des étudiants de l'IAM de Montpellier en 1987, force était de constater que les seules politiques publiques classiques ne permettaient pas de répondre aux enjeux d'un territoire tel que celui du Massif de Mouthoumet. Deux conditions semblaient nécessaires pour inverser la tendance :

- ❑ Avoir une approche globale du territoire c'est-à-dire réfléchir et travailler conjointement le social, l'économique et le culturel. Autrement dit, il s'agit de s'interroger sur l'ensemble des conditions qui amènent une famille à rester ou à s'installer sur un territoire comme le notre,
- ❑ Faire preuve de créativité et d'innovation, pour concevoir des solutions adaptées à nos spécificités. Pour cela le schéma classique des habitants votant une fois tous les 6 ans, les élus étant alors seuls responsables de la mise en place d'actions de développement, devait être revu pour permettre à toutes les « forces vives locales » de s'impliquer dans la conception d'un projet de territoire.

Avant d'arriver au terme de mon exposé et malgré tous les indicateurs « défavorables » dont je viens de vous parler, je peux vous dire que le Massif de Mouthoumet a réussi à inverser la tendance et se distingue aujourd'hui des territoires voisins par :

- ❑ un solde démographique positif : + 41 habitants entre 1990 et 1999,
- ❑ un rajeunissement de la population avec un pourcentage de personne de plus de 60 ans inférieur aux cantons voisins.

II - Le processus de développement mis en oeuvre

C'est par un véritable processus de développement local que les conditions de vie ont pu être améliorées dans le massif de Mouthoumet et que ce territoire est devenu (à notre échelle) un territoire d'accueil.

Avant d'entrer plus en détail dans l'analyse et les résultats de ce processus et de son histoire, j'aimerais préciser le sens des mots « projet » et « contrat ».

Pour nous la construction d'un projet de territoire recouvre l'ensemble des étapes nécessaires pour former l'idée de ce que l'on veut faire et les moyens pour y arriver. Autrement dit, et nous y reviendrons plus loin, il s'agit de définir collectivement le territoire que nous aimerions habiter puis (et seulement alors) les actions qui sont nécessaires pour y arriver. Les contrats signés avec des partenaires et qui nous amènent des moyens financiers ne sont qu'une partie du processus. Il ne s'agit pas d'aboutir à une liste de « cadeaux de Noël » mais bien à un projet global de territoire. Chez nous, le projet est élaboré et validé par toute la population (c'est un exemple concret de démocratie participative) et le contrat qui concerne le financement des actions définies dans le projet de développement est validé par les élus (c'est un des rôles de la démocratie électorale).

Mais revenons à l'histoire et à la méthode de ce processus qui permettent de mettre en évidence quelques éléments clés de cette « réussite ».

- ❑ 1985 : les élus des 17 communes font le choix de se regrouper avec les citoyens au sein de l'Association de Développement des Hautes Corbières (ADHCo). C'est une première forme d'intercommunalité qui se met en place sur le territoire. Il apparaît que l'échelon intercommunal est indispensable pour aborder les enjeux du territoire. Il est à noter que nous travaillons actuellement dans le cadre d'un « Pays » qui permet de concevoir des projet de territoire à l'échelle de plusieurs intercommunalités. Pour nous, c'est le Pays Corbières Minervois qui regroupe 6 intercommunalités. Mais nous n'en étions pas là en 1985. La particularité de cette association est également le fait qu'elle est constituée d'élus et de citoyens.

Signalons que cette association a pu voir le jour grâce à la rencontre et la confiance établies entre le Conseiller général d'alors, Joseph Baro, (le conseiller général est l'élu des 17 communes du territoire) et un jeune animateur de développement local, Eric Andrieu. En 1989, Eric Andrieu prendra la suite de Joseph Baro sur la proposition de ce dernier comme conseiller général. Au delà de l'anecdote, cela signifie que la présence de fortes personnalités jouant le rôle de leaders semble constituer un atout pour la réussite d'un tel projet, sinon une nécessité.

- ❑ De 1985 à 1990, de nombreuses réunions ont lieu sur le territoire au cours desquelles habitants et élus discutent, rêvent d'un territoire, échangent sur ce qu'il faudrait faire. L'Association de développement est un outil de réflexion. Les réunions sont aussi autant de moments de rencontres et cette dimension relationnelle est aussi un point essentiel de la démarche : recréer des lieux de débat pour construire le territoire de demain.
- ❑ En 1990, le projet est conçu et validé. Il est alors temps de réaliser les actions. L'association ne suffit plus. Il faut un outil de réalisation, en capacité de gérer l'argent public. Les élus des 17 communes se regroupent alors au sein d'un Etablissement Public d'Intérêt Intercommunal, le District de Mouthoumet devenu ensuite la Communauté de communes.
- ❑ Nous avons le projet, les outils mais il nous manquait trois choses : des compétences techniques spécialisées (l'équipe salariée d'alors se composait d'une animatrice de développement et d'une secrétaire), des moyens de communication et bien sûr de financements. Après avoir identifié ces besoins, nous sommes donc partis à la rencontre des partenaires (Etat, Département, des banques, les chambres professionnels d'agriculture, d'artisanat...). En 1991 une convention de partenariat avec 10 partenaires a été signée.
- ❑ A partir de là et en 5 années, de nombreuses actions ont été réalisées qui ont permis au territoire d'avoir les éléments de base pour inverser la situation : travail sur le foncier agricole, ouverture d'une supérette intercommunale, d'un garage, réalisation de travaux d'entretien de rivières, résorption des décharge et mise en place du tri sélectif des déchets, gîtes touristiques, embauche d'un écrivain public pour aider certains habitants dans leurs démarches administratives et deux investissements majeurs pour la communication et la reconnaissance du territoire à l'extérieur : l'ouverture de 2 châteaux du Pays Cathare. D'autres réalisations ont vu le jour qu'il serait trop long de développer ici. Au cours de cette période, l'animateur, Eric Andrieu, impulse au niveau départemental la politique d'accompagnement des territoires dans le cadre d'une démarche de développement local mais aussi du programme départemental « Pays Cathare ». L'animateur est aujourd'hui vice-président du Conseil régional en charge des politiques de développement territorial.

Si l'on veut conclure sur cette période, il faut ajouter que la volonté locale exprimée et portée par les élus et les citoyens a rencontré des politiques d'accompagnement qui ont su s'adapter aux actions conçues dans le projet de développement du territoire.

- 1995 : c'est le démarrage du deuxième projet de développement. L'ensemble des habitants du territoire est invité dont 200 participent à ce que nous appelons une « assemblée de territoire ». Les résultats du premier projet sont présentés. Le bilan est positif même si toutes les actions prévues n'ont pu voir le jour. L'inversion de la tendance démographique est réelle même si beaucoup de choses restent à réaliser. Après ce bilan trois questions sont posées qui ont toutes obtenues une réponse positive : le fait de relancer un projet de territoire, le fait que les habitants et les élus continuent à y travailler ensemble (en 1995, l'équipe de salariés s'était étoffé et l'on aurait pu envisager qu'ils proposent un projet à faire valider), sur le fait de confier la mission d'animation à l'association de développement. Un point paraît essentiel dans le questionnement de l'assemblée. Nous pensions bien que ces trois questions obtiendraient des réponses positives mais le fait que les citoyens et les élus votent à main levée et donc de manière publique, non anonyme, traduit bien l'engagement et la responsabilité de chacun dans le processus. Le fait de s'engager dans une démarche participative est un choix en premier lieu des élus puis des hommes et des femmes du territoire.
- Trois années ont été nécessaires pour construire le projet selon la méthode que nous verrons ultérieurement. Je voudrais m'attarder sur l'importance de la validation. Elle est indispensable à chaque étape de la démarche. C'est elle qui permet de vérifier que la cohésion existe autour du projet, d'avancer collectivement sur des bases que l'on ne remet pas en question plus tard, de rester ouvert à tous à tous les moments du processus tout en s'inscrivant dans la durée. Sur notre territoire le projet est validé par tous les citoyens et élus participant à l'assemblée de territoire. Le contrat qui engage les financements publics, est voté uniquement par les élus.

III - Un projet construit dans un cadre méthodologique partagé

La méthode que nous utilisons a été conçue dans le cadre d'un groupe national de réflexion animé par Mairie-conseils. Elle s'articule en trois étapes : le regard ou état des lieux, l'horizon ou orientations et objectifs stratégiques puis opérationnels et enfin le chemin ou programme d'actions pluriannuel.

Le regard consiste à s'entendre collectivement sur la vision que les habitants et les élus ont de leur territoire. Il aboutit à un document où chaque thème (population, activités, situation géographique, vie associative, vie culturelle, vie sociale...) est traité en 2 pages en vis-à-vis : une page avec les données objectives collectées, une page constituant l'interprétation collective de ces données sous forme d'atouts ou de contraintes. Les atouts étant les points que nous souhaitons préserver ou développer, les contraintes étant les points sur lesquels nous souhaitons agir pour les réduire ou les inverser.

Au cours du travail de définition de *l'horizon*, nous nous attachons à définir (et rêver) le territoire tel que nous aimerions le voir dans 15 ou 20 ans. C'est un travail de créativité.

Une fois que nous nous sommes mis d'accord sur où nous voulions aller (l'Horizon), nous en devons en prendre *le chemin* : c'est-à-dire que nous avons défini des actions qui permettent de tendre vers cet Horizon. Le programme d'actions définit sur trois ans (mais nous avons mis cinq ans pour les réaliser) est ainsi plus qu'une liste de « cadeaux de Noël »).

Pour illustrer ce cheminement voici un exemple. Sur l'isolement du territoire, les habitants du territoire pensent que c'est un atout au regard de la qualité de vie mais aussi une contrainte au regard de l'éloignement des services. En terme d'horizon, nous souhaitons « pouvoir vivre dans un territoire de qualité, y venir et surtout y mieux vivre ». En terme d'actions, le territoire a opté non pas pour un élargissement des routes qui aurait certes réduit le temps pour aller en ville (1 heure actuellement) mais qui aurait aussi réduit la qualité des paysages, mais pour un travail innovant sur le maintien et le développement des services sur le territoire. La création d'un réseau de Points Multi-Services que nous appelons POM'S en est une des illustrations.

Avant de présenter quelques actions et les résultats de ce processus qui a aujourd'hui 20 ans, il faut se rappeler que la réflexion sur un projet de territoire touche tous les secteurs de la vie sur un territoire. En effet, malgré l'importance des politiques sectorielles, on ne peut ignorer qu'un homme, une femme a besoin pour s'épanouir à la fois des dimensions économiques (emploi, formation...), sociales (l'habitat, les services...) et culturelles (vie sociale, activités culturelles...). Sur notre territoire si faiblement peuplé, cette approche globale est une évidence, une condition « sine qua non » du développement. Par ailleurs, concernant le temps, il est important de souligner qu'autant il est nécessaire de le prendre au moment de la conception du projet, autant il faut ensuite que les actions se réalisent rapidement les unes après les autres. Il ne sert à rien de construire et créer une économie touristique si à côté il n'y a pas d'école pour accueillir les enfants ou de logements pour permettre aux jeunes de rester ou de s'installer sur le territoire. De même, l'attractivité du territoire réside également dans sa capacité à proposer des activités culturelles et sportives, à tisser des liens entre les anciens et les nouveaux habitants.

IV - Actions mises en oeuvre et résultats

Les réalisations sont nombreuses. Citons la mise en place de deux sites pôles du Pays cathare (Villerouge Termonès et Termes) avec balisage de sentiers et création de gîtes ruraux, l'ouverture de sept points multiservices (POM'S) comprenant un service postal, un service de transport à la demande, une bibliothèque, un espace informatique et bureautique, un point d'informations touristiques locales (17000 visites en 2004 et maintien et création d'emplois résumant les retombées de ces POM'S. On notera également la mise en oeuvre d'un programme local de l'habitat (PLH) pour améliorer et étendre le parc immobilier en vue de l'accueil, une étude pour l'amélioration foncière, la création d'un Centre social en direction de l'enfance, des jeunes et du troisième âge, visant à renforcer l'insertion de ces populations et la diffusion culturelle. Une formation qualifiante d'assistantes de vie a été dispensée : elle a abouti à la création de 10 emplois pour des femmes recrutées pour l'aide à domicile. Enfin un groupe scolaire a pu être ouvert pour accueillir les enfants en âge scolaire.

Le premier résultat c'est peut-être que, malgré le départ de l'initiateur de la démarche sur le territoire, des citoyens et des élus ont poursuivi le processus, engageant un troisième programme qui a démarré au début 2005. Nous pouvons dire aussi, que l'association de développement a, en plus de sa mission première de développement local, pris en charge des missions sur la vie sociale locale, notamment la gestion des Points Multi-Services (POM'S) et de l'aide à domicile et est devenu un Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement. Ces missions correspondent à des actions que les projets de territoire ont fait apparaître comme essentielles. L'ADHCo (association de développement) a aujourd'hui près de 50 salariés (pour 33 Equivalents temps plein) ce qui peut être rapporté aux deux emplois initiaux.

Par ailleurs, les données statistiques collectées montrent qu'après 165 ans de baisse continue de la population on observe :

- ❑ une inversion de la tendance démographique: augmentation de 7% entre 1987 et 1995 et 12% entre 1995 et 2005. Sur les dix sept communes, quatorze ont gagné en population,
- ❑ un rajeunissement : les moins de 60 ans représentent près de 70% de la population contre 57% en 1987, une augmentation du nombre d'emplois mais aussi du nombre de chômeurs. On ne peut affirmer que ces résultats soient uniquement dus au processus engagé depuis vingt ans. En effet, globalement en France, les zones rurales retrouvent de la population. Toutefois, rappelons que les résultats que nous enregistrons sont plus élevés que ceux des territoires voisins qui sont dans des situations similaires. En 2005, un bureau d'étude externe a fait une évaluation du projet de territoire. Il pose en éléments de contexte « le fait qu'il existe à Mouthoumet, historiquement, un projet de développement bâti sur un état d'esprit particulier fait de plaisir de vivre ensemble, de sens de la vie en communauté, de volonté de mixité et d'ouverture en direction de personnes ayant des parcours de vie différents. Le maintien de cet état d'esprit est une condition sine qua non de succès des projets de développement ».

Conclusion

En guise de conclusion, nous pouvons retenir quelques mots ou notions clés de la réussite des projets de territoire du Massif de Mouthoumet :

- ❑ une volonté locale,
- ❑ un projet construit dans un cadre méthodologique rigoureux et partagé,
- ❑ le « plus » considérable que représente la capacité des élus et décideurs, de travailler avec des citoyens, responsables et créatifs.

Mais aussi :

- ❑ la capacité des politiques publiques d'accompagner dans le temps l'animation des projets de territoire,
- ❑ la capacité des politiques publiques à reconnaître et financer des actions innovantes, adaptées aux spécificités de chaque territoire.

Mais encore :

- ❑ l'importance de la durée et donc du temps : prendre le temps de la réflexion, de la connaissance, puis enchaîner rapidement les réalisations,
- ❑ la nécessaire créativité, l'innovation,
- ❑ une approche globale,
- ❑ la nécessité et la volonté de resituer les hommes et les femmes au cœur des processus, des procédures.

Annexe

Figure 1. Carte de situation du Massif de Mouthoumet

