

La France [Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens]

Chassany J.P., Landel P.-A., Senil N.

in

Campagne P. (ed.), Pecqueur B. (ed.).
Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens : analyse comparée entre 10 pays du Nord, du Sud et de l'Est Méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 69

2012

pages 65-70

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=00006638>

To cite this article / Pour citer cet article

Chassany J.P., Landel P.-A., Senil N. **La France [Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens]**. In : Campagne P. (ed.), Pecqueur B. (ed.). *Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens : analyse comparée entre 10 pays du Nord, du Sud et de l'Est Méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM, 2012. p. 65-70 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 69)



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

Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens

La France

Jean-Paul Chassany, INRA Montpellier

Pierre-Antoine Landel, UMR PACTE Territoires Grenoble

Nicolas Senil, UMR PACTE territoires Grenoble

Le processus d'émergence des territoires ruraux en France peut se résumer par les constats suivants :

- Le développement rural est effectivement territorialisé.
- La prise de conscience par les acteurs locaux que le développement de leur territoire est leur affaire est effectivement importante. La mobilisation des acteurs, quoiqu'inégale, progresse assez largement.
- L'articulation entre les différentes organisations territoriales est parfois difficile mais elle est aussi porteuse d'éléments positifs (dédale politico administratif et complexité des possibilités d'adéquation à un grand nombre de situations).
- La « renaissance rurale » (Kayser) est effective et se traduit notamment par la démographie tirée par le solde migratoire et par un redéploiement de nombreux territoires ruraux.
- Un processus d'apprentissage de la démocratie locale en particulier chez les élus, orientée vers la prise en main du développement local par des acteurs locaux coopérant avec les institutions nationales et européennes.
- Un processus d'apprentissage chez les acteurs institutionnels nationaux ou communautaires: la techno structure apprend la concertation et la négociation et les partenaires apprivoisent la contractualisation et le contrôle/évaluation. Les élus locaux également apprennent à mieux mettre en œuvre les démarches d'une démocratie participative plus réelle.
- On relèvera aussi l'importance accrue d'une prise en compte de la durabilité des actions de développement.
- Dans tous les cas on doit noter l'obligation de constituer un groupe d'action locale, comité ou association de développement comme cellule de réflexion, porteuse d'un projet relativement intégré, multisectoriel, intermédiaire obligé avec les bailleurs de fonds. Ce groupe de réflexion va élaborer au cours d'une réflexion partenariale plus ou moins approfondie un projet de développement adéquat avec les besoins et attentes des acteurs locaux

On constate finalement un double mouvement qui s'observe au travers des différentes lois qui concernent la territorialisation du développement rural en France (Loi Defferre, Loi Pasqua, Loi Chevènement, Loi Voynet et Loi d'Orientation agricole) :

- La mise en cohérence et l'articulation progressives des différentes formes nationales de territorialisation au niveau national, sans se priver de la diversité et de ses effets positifs pour répondre à la diversité des configurations écologiques économiques et sociales des territoires concernés.

- La mise en cohérence et l'articulation avec les politiques communautaires qui s'inspirent quelquefois des expériences nationales, notamment des expériences françaises au niveau de la montagne. Cette articulation s'exprime à la fois dans les formes institutionnelles et dans les calendriers de financement (par exemple pour la période 2000/2006) avec une évaluation à mi-parcours en 2003.

I – Deux territoires représentatifs de la ruralité française : L'Ardèche Méridionale et le Diois.

La localisation des territoires étudiés en font des zones charnières entre le sud de Rhône-Alpes et les Régions Provence Alpes Côte d'Azur et le Languedoc Roussillon, à proximité des grands axes de communication de la vallée du Rhône, mais dont l'accessibilité interne reste limitée.

Le Pays d'Ardèche Méridionale :

Le découpage du Pays d'Ardèche méridionale reprend les limites des cantons et du département. Il traduit la forte influence du Conseil Général dans le processus de définition. L'organisation de la population est ici à l'image de la diversité paysagère et des entités historiques différenciées. L'occupation humaine n'est pas répartie de manière uniforme sur l'ensemble du Pays et de nombreuses variations sont enregistrées. Le territoire est ainsi organisé autour de polarités multiples dont la principale est l'agglomération d'Aubenas-Vals (13 000 habitants).

A l'inverse, le découpage du Diois apparaît fortement marqué par l'histoire forgée à partir de la relation de dépendance étroite et réciproque entre la ville de Die et les 50 communes environnantes. Ainsi, au-delà d'une multitude de clivages se révèle une profonde unité, qui confère au pays diois une cohérence assez exceptionnelle du point de vue historique, géographique, économique, social et culturel.

Une population en accroissement mais vieillissante

Ces territoires, à dominante rurale se caractérisent aujourd'hui par un accroissement significatif de la population. Cette reprise démographique est marquée cependant par deux limites importantes. D'une part, la population est une des plus âgées de la Région, les personnes de plus de 60 ans représentant dans les deux cas autour de 30% du total. D'autre part, seul le solde migratoire est positif, qui plus est grâce à l'arrivée de populations de plus de 50 ans. Ce phénomène est représentatif des mouvements de population observables dans les territoires ruraux du Sud de la France. L'attachement et l'attraction de la population permanente s'expliquent par sa préférence pour la qualité des paysages, la recherche de tranquillité et les pratiques sportives de pleine nature.

La prépondérance des activités de services qui coexistent avec une agriculture diversifiée

L'économie du sud Ardèche a subi dans son histoire de nombreuses phases de récessions et les industries traditionnelles telles que le textile ou la culture du ver à soie ont largement précipité en leur temps l'exode rural. Ces secteurs n'ont toujours pas été remplacés et l'Ardèche méridionale possède actuellement le taux de chômage le plus élevé de Rhône-Alpes.

Seuls les secteurs du tourisme, bénéficiant des Gorges de l'Ardèche et du Bâtiment et des Travaux publics offrent encore quelques opportunités de croissance. La crise passée de l'arboriculture et aujourd'hui de la viticulture ont touché le territoire de plein fouet.

Outre la perte d'emplois, ce phénomène a pour conséquence l'abandon progressif des espaces et une pression urbanistique facilitée. La voie actuellement poursuivie est celle de la qualité et de la mise en place de labellisation des produits de terroir.

Cette orientation est aussi suivie par le Diois qui en a fait son identité actuelle. Ainsi, les acteurs engagés dans ces démarches participent aujourd'hui très largement à structurer la dynamique globale. L'agriculture a donc encore un rôle prépondérant. Cela s'explique notamment par le fait que la place de l'industrie soit ici très faible, trois fois moindre que dans l'ensemble de l'espace à dominante rurale. Le Diois apparaît comme le domaine de la petite entreprise individuelle mono-personnelle ou recourant seulement à un ou deux salariés (plus de 500 au total). Le tourisme occupe une position particulière au sein des services, avec près de 3 emplois sur 10 (directs et induits) selon les estimations de la communauté de communes.

Ainsi, l'évolution des emplois sur ces territoires semble actuellement moins conditionnée par la croissance interne des entreprises que par leur renouvellement par reprise ou création d'activités nouvelles. Compte tenu de l'offre limitée d'emplois salariés, les migrants en âge de travailler attirés par ces territoires, n'ont souvent guère d'autres choix que de créer leur propre activité.

II –Le territoire au cœur du projet de la gestion des ressources

Dans ce contexte de mutations, les deux territoires ont décidé d'engager des démarches de développement local. Celles-ci ont pris des formes multiples et se sont vus accompagnées par des procédures variées. Actuellement, les deux ensembles sont des Pays reconnus par l'Etat et par la Région, via sa procédure de financement territorialisée, les Contrats de Développement Durable de Rhône-Alpes. Néanmoins, si la reconnaissance actuelle est la même pour les deux territoires, les chemins empruntés révèlent des différences.

En Ardèche méridionale, le Pays est issu du rapprochement de 3 Contrats Globaux de Développement déjà initiés par la Région Rhône-Alpes. La signature du contrat de pays a été précédée par la réalisation d'un diagnostic de territoire et d'une forte implication des différents acteurs locaux et de la population. Ce temps d'échange et de concertation a permis d'aboutir à la signature d'une charte, qui constitue l'horizon stratégique à dix ans. Le contrat en constitue la traduction opérationnelle à cinq ans. La réflexion initiale a donné lieu durant l'année 2003 à une quarantaine de séances de travail et à la mobilisation de plus de 600 personnes.

Le contrat final représente un volume financier global de 19 millions d'euros, dont plus de 14 sont issus de la Région Rhône-Alpes, 4 du Département de l'Ardèche et le solde de l'Etat. Concernant les subventions régionales, 6,7 millions d'euros sont mobilisables pour des actions relevant du développement économique, avec des soutiens aux acteurs du tourisme, du commerce et de l'artisanat, de l'agriculture, du bois, de la formation ou encore de la création d'emploi et d'entreprise (foncier, immobilier...). Les projets répondant aux problématiques locales du logement, des services à la population, de nouvelles technologies de l'information et de la communication, de transport ou encore d'aménagements de villages représentent 3,2 millions d'euros de subventions. Enfin, les projets liés à l'environnement, la culture, le patrimoine et les équipements sportifs peuvent mobiliser 4, 2 millions d'euros. Les subventions accordées le sont dans le cadre d'appel à programmation et concernent tant les porteurs de projets privés que publics.

Pour autant, malgré cette initiative importante, l'Ardèche méridionale n'existe encore pas réellement. Ni son histoire, ni sa géographie ni sa culture ne permettent d'affirmer autre chose.

Pourtant, la volonté de nombreux acteurs du territoire de s'engager dans une démarche de projet politique commence à créer des synergies d'action. Mais le pays ne constitue donc pas un territoire. Il représente plus sûrement une inter-territorialité, pilotée par une structure politique et technique créatrice de liant et de mise en cohérence.

Le pays du Diois

L'histoire du Pays du Diois apparaît plus étendue et aux racines plus profondes. En 1974, un groupe de responsables locaux, regroupant des élus et des responsables agricoles locaux, s'est impliqué dans le développement pour définir en 1980 un premier projet d'avenir au travers du Livre Blanc du Diois. En réaction aux positions défaitistes qui marquaient jusqu'alors le discours politique local, et pour faire face aux risques de débordement par de nouveaux venus, ce document affirme l'existence de potentiels locaux, qu'il s'agit de valoriser. C'est la naissance du Syndicat d'Aménagement du Diois, qui va s'inscrire dans des procédures externes au territoire et développer des actions de développement au gré des possibilités de financement.

L'organisation intercommunale fédère maintenant l'essentiel des actions de développement. Elle capte un maximum de procédures de financement, qui lui permettent de devenir rapidement un territoire pilote pour nombre de procédures. Ainsi, s'est renforcée l'autonomie territoriale, au travers d'une véritable ingénierie de projet, dans des domaines stratégiques tels que l'animation territoriale, la gestion des déchets, l'agriculture, le développement touristique, les services à la personne. Même si elle reste limitée, l'intercommunalité développe sa capacité d'intervention financière au travers d'une fiscalité propre.

Le Diois a donc construit un « modèle », qui fait référence au niveau régional et national, et confère au territoire, une capacité à construire son propre système de normes, avec parfois une capacité à s'opposer, voire à transcender d'autres systèmes. Mais par certains côtés, la démarche répond à des logiques centrifuges, au travers desquelles, le risque d'enclavement est important. A l'inverse, un autre risque est marqué par la récupération et l'affaiblissement des initiatives locales. La trajectoire du Diois, met en évidence une capacité à construire des ressources spécifiques, en particulier à partir de l'agriculture. Toutefois, la faiblesse structurelle du territoire le rend vulnérable aux évolutions des institutions qui lui sont externes, et limitent sa capacité à protéger ses ressources, qui tendent à être captées par d'autres territoires.

III – Des acteurs à coordonner

Malgré la structure en territoire, de nombreuses questions de gouvernance se posent encore. En Ardèche, malgré son action et sa légitimité croissante, le Pays est confronté à la présence de nombreuses autres structures aux actions similaires. Le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche, le Syndicat de Gestion des Gorges de l'Ardèche, qui gère la Réserve, le Syndicat Intercommunal pour le Thermalisme et l'Environnement, le Conseil général de l'Ardèche, la Région Rhône-Alpes, interviennent sur le même secteur. Sans parler de concurrence, la proximité spatiale et thématique oblige à minima à des jeux de position.

La superposition des structures, des politiques et des logiques nuit à l'émergence d'une échelle et d'un territoire local de développement. Pour les habitants et pour nombre d'élus cette imbrication est incompréhensible voire nuisible. Ces derniers sont souvent engagés dans plusieurs structures et il leur est impossible d'assurer un suivi réel des différentes démarches. Dès lors, leur choix se porte sur les structures situées au plus près de leur électorat ou celles qui leur permettent d'accéder à des responsabilités supérieures.

Le Diois est quant à lui, l'objet de jeux d'acteurs complexes, au sein desquels la coordination reste difficile à assurer. Les clivages entre acteurs sont de nature multiples : politiques, sociaux, géographiques, religieux, socio-culturels etc. La coordination porte avant tout sur la capacité à

capter les flux financiers extérieurs, plus que sur la volonté de construire des projets structurants sur le territoire.

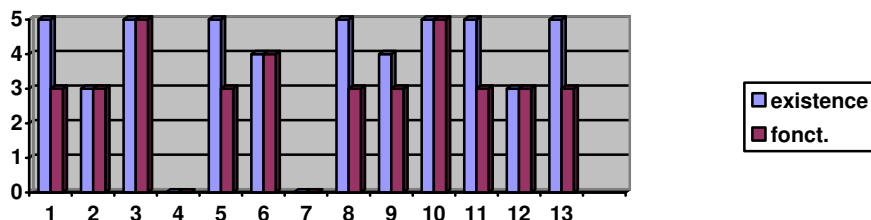
La définition du projet de territoire a coïncidé avec une forte implication d'acteurs et de créateurs d'activité, plus ou moins coordonnées, qui ont su dépasser un certain nombre de normes, tout en coordonnant des interventions extérieures issues de l'Europe, de l'Etat, de la Région et du Département. L'évolution de la décentralisation se traduit par la construction d'un paradoxe complexe à intégrer. D'une part, le territoire se construit par un décloisonnement des procédures, amenant les différentes collectivités à coordonner leurs interventions autour d'objectifs définis au niveau local. Cette situation amène les partenaires à intervenir dans tous les domaines, de façon indifférenciée, partant de l'économique au social, de l'environnemental au culturel. D'autre part, cette situation explique la nécessité pour les différents niveaux d'intervention de se différencier les uns par rapport aux autres. Alors que l'efficacité voudrait que les partenaires contribuent aux objectifs de développement définis par le territoire, leur objectif essentiel reste de se distinguer de l'action des autres intervenants afin de pouvoir être identifiés et reconnus. Ce constat est encore renforcé par le retrait de l'Etat qui se traduit sur le terrain par un face à face entre Région et Département.

Conclusion

L'analyse de ces deux terrains révèle que l'on assiste à l'émergence d'une dynamique territoriale résultant d'un mouvement contradictoire entre la coordination des acteurs, puis la rupture des liens, sous la pression d'institutions externes au territoire. La capacité du territoire à coordonner des normes différenciées serait déterminante dans la construction d'une autonomie territoriale. A l'inverse, la hiérarchisation de ces normes renforce les distances et les dépendances du territoire.

Ces croisements d'intervention particulièrement complexes aboutissent à un épuisement de la vigueur des dynamiques locales. D'un projet de territoire, marqué par une relative unicité de gouvernance et une relative proximité des acteurs, on passe peu à peu à un territoire de projets, marqué par un croisement de pouvoirs qui se traduit *in fine* par l'émergence d'une hiérarchie entre les normes et les acteurs.

Indicateurs d'émergence des territoires ruraux en France



1. Administrations déconcentrées
2. Administrations sectorielles
3. Services d'appui au développement
4. Territoires de projet sectoriel

5. **Territoires de projet global**
6. **Associations territoriales incluses dans les projets**
7. **Associations territoriales suscitées par des ONG**
8. **Associations territoriales spontanées**
9. **Législation sur les associations territoriales**
10. **Fonctionnement démocratique des associations**
11. **Ancrage socio territorial des associations**
12. **Emergence d'une perception nouvelle des ressources territoriales à valoriser**
13. **Existence d'un processus de mobilisation de ces ressources**
14. **unité administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial : la communauté de communes.**

La grille qui a été établie par chacune des équipes a été remplie de la façon suivante :

- Pour chaque indicateur, on a deux éléments, représentés par deux lignes :

. ligne « E » : « existence du phénomène dans le pays [(ex. oui, il y a dans le pays des administrations déconcentrées (indicateur 1)] »,

. ligne « F » : «fonctionnement du phénomène» (ex. services d'appui au développement : ils existent mais fonctionnent mal).

- L'appréciation sur l'existence et le fonctionnement est donnée par une note de 1 à 5 permettant de mesurer l'extension du phénomène dans le pays (existence) et la pertinence de son fonctionnement (fonctionnement).