

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

Abu Shammala N., Chassany J.P.

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 105-115

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=00006643>

To cite this article / Pour citer cet article

Abu Shammala N., Chassany J.P. **La Palestine [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. 105-115 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 69)



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

Processus d'émergence de la territorialisation dans les pays méditerranéens

La Palestine

Nabil Abu Shammala, Gaza University

Jean-Paul Chassany, INRA Montpellier

Le cas palestinien et ses spécificités tragiques amènent à s'interroger sur les possibilités d'un développement des territoires et sur la place de l'agriculture dans ce développement. La notion de territoire sera prise plutôt dans le sens d'un espace relativement localisé, construit, géré et valorisé par des acteurs locaux. Les territoires palestiniens étant fortement dépendants et sous un statut de quasi-occupation, nous nous intéressons principalement aux processus d'émergence de territoires fragmentés et divers et au rôle des acteurs. Notre objectif est de voir comment, dans ces conditions¹, le développement d'une agriculture et de son espace rural en Palestine, basé sur le rôle des acteurs, est possible et en quoi cela peut préparer l'émergence du territoire plus cohérent et structuré d'un Etat.

De fait, la spécificité de ce pays, au regard des conditions historiques, géopolitiques, démographiques et économiques qui le caractérisent, constitue un cas exemplaire pour la recherche et l'action et peut représenter un modèle original de développement dans un contexte d'émergence d'un Etat-nation soumis à une précarité territoriale importante.

I – Un pays en construction dans un contexte particulièrement complexe et déstructuré

Trois éléments déterminants caractérisent le contexte de la Palestine. Il s'agit d'un pays en construction avec une gouvernance affaiblie au sein duquel un processus grave de ségrégation et de fragmentation en petits territoires se manifeste et se poursuit inexorablement malgré les pressions internationales.

1. Le contexte palestinien : une gouvernance très affaiblie par une partition territoriale unique

Selon les accords d'Oslo, le territoire palestinien est divisé en trois parties ;

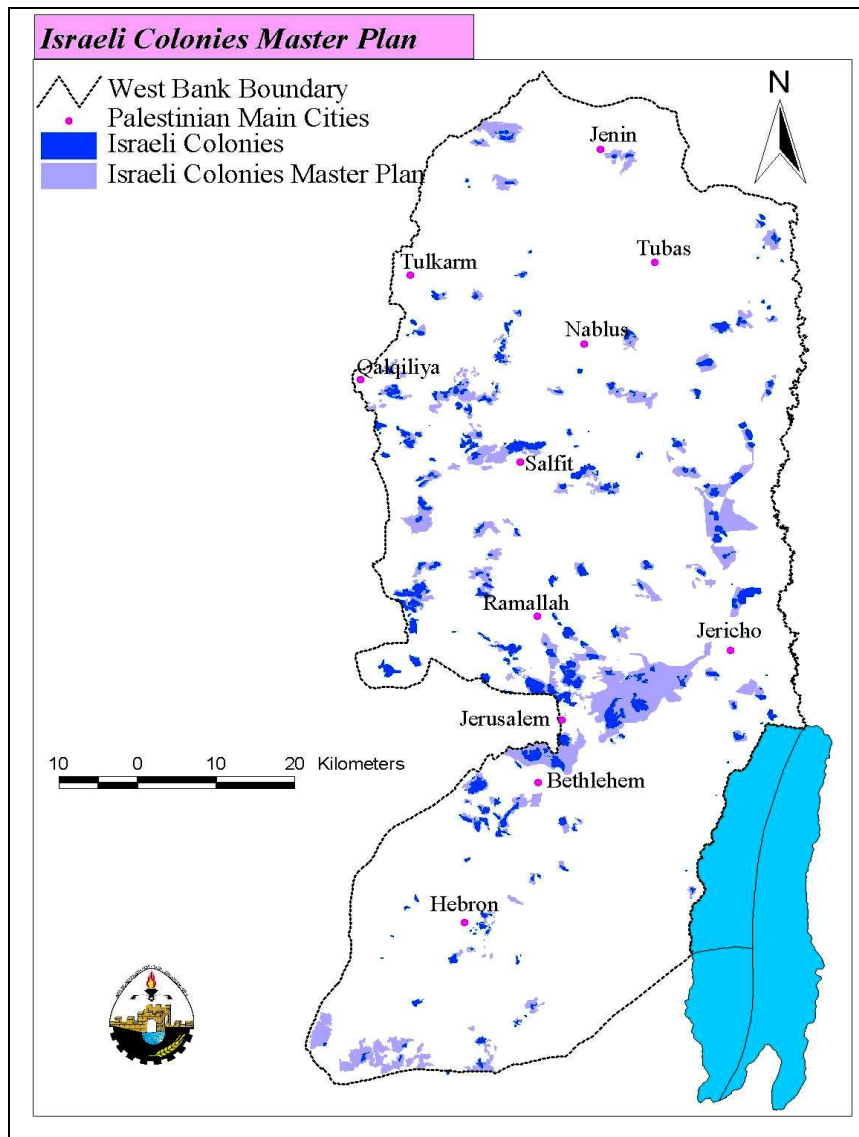
- la zone A, qui inclut les villes principales, et qui est contrôlée par l'Autorité palestinienne
- la zone B, qui inclut les villages palestiniens contrôlée par l'Autorité palestinienne, uniquement sur le plan administratif, tandis que l'armée israélienne contrôle le passage et la sécurité.
- la zone C : elle est sous le contrôle absolu d'Israël. Cette zone inclut les colonies, les réserves naturelles, les zones de parcours et la vallée du Jourdain (notre zone d'étude).

Bien que l'Autorité palestinienne ait été créée à la suite des accords d'Oslo, la partition du territoire palestinien induit une gouvernance faible et divisée. En effet l'Autorité palestinienne a besoin de conditions favorables à un minimum de coordination entre les acteurs et entre les différentes régions destinées dans un avenir proche à constituer son territoire. Or l'Autorité palestinienne dans la plupart des cas est obligée d'obtenir une autorisation préalable de la part d'Israël pour mettre en œuvre la plupart de ses décisions et activités dans les zones B et C. Cet affaiblissement de fait de la gouvernance palestinienne se traduit directement au niveau du contrôle des frontières et des ressources. Le résultat de l'occupation de la Cisjordanie et de la bande de Gaza en 67, et les heurts dramatiques entre la communauté palestinienne et l'Etat d'Israël, débouchent sur la fragmentation de l'espace en petits territoires morcelés qui dépendent économiquement d'Israël par l'intermédiaire de décisions de nature politique. Il y a plus de 435.000 colons en Cisjordanie, installés sur plus de 30% de la surface totale de la Cisjordanie. Ces colonies sont implantées au cœur des territoires palestiniens (cf. carte n° 1). Ces installations s'accompagnent du renforcement de l'emprise des israéliens sur les ressources en eau : cela crée une concurrence supplémentaire sur cette ressource particulièrement rare et aboutit à exclure les paysans palestiniens du voisinage. Enfin ces installations de colonies juives se traduisent aussi pour des raisons de sécurité par une exclusion de fait des éleveurs palestiniens des zones extensives de pâturages. En effet ces zones sont placées sous contrôle militaire et interdites à toute libre circulation des éleveurs palestiniens (cf. carte n°2). La construction de couloirs de circulation (routes dites de contournement) pour relier les colonies renforce cette fragmentation des territoires et des populations (cf. carte n°3)

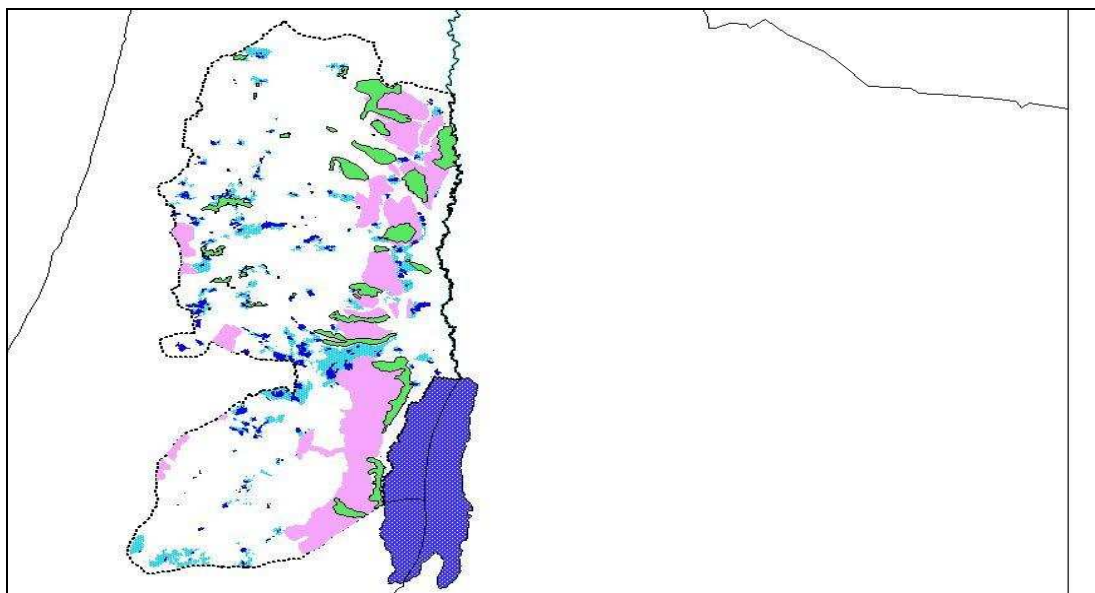
2. Des coopérations nécessaires

Néanmoins, pour un certain nombre d'éléments du développement, les acteurs israéliens et palestiniens sont impliqués dans une situation « d'opposition- coopération » nécessaire : c'est le cas lors d'épidémies touchant les hommes ou les animaux (ex. grippe aviaire), c'est vrai pour les problèmes de maintien de la ressource en eau, en qualité et en quantité (gestion des nappes phréatiques et des eaux de ruissellement), c'est aussi le cas pour la disponibilité en main d'œuvre.

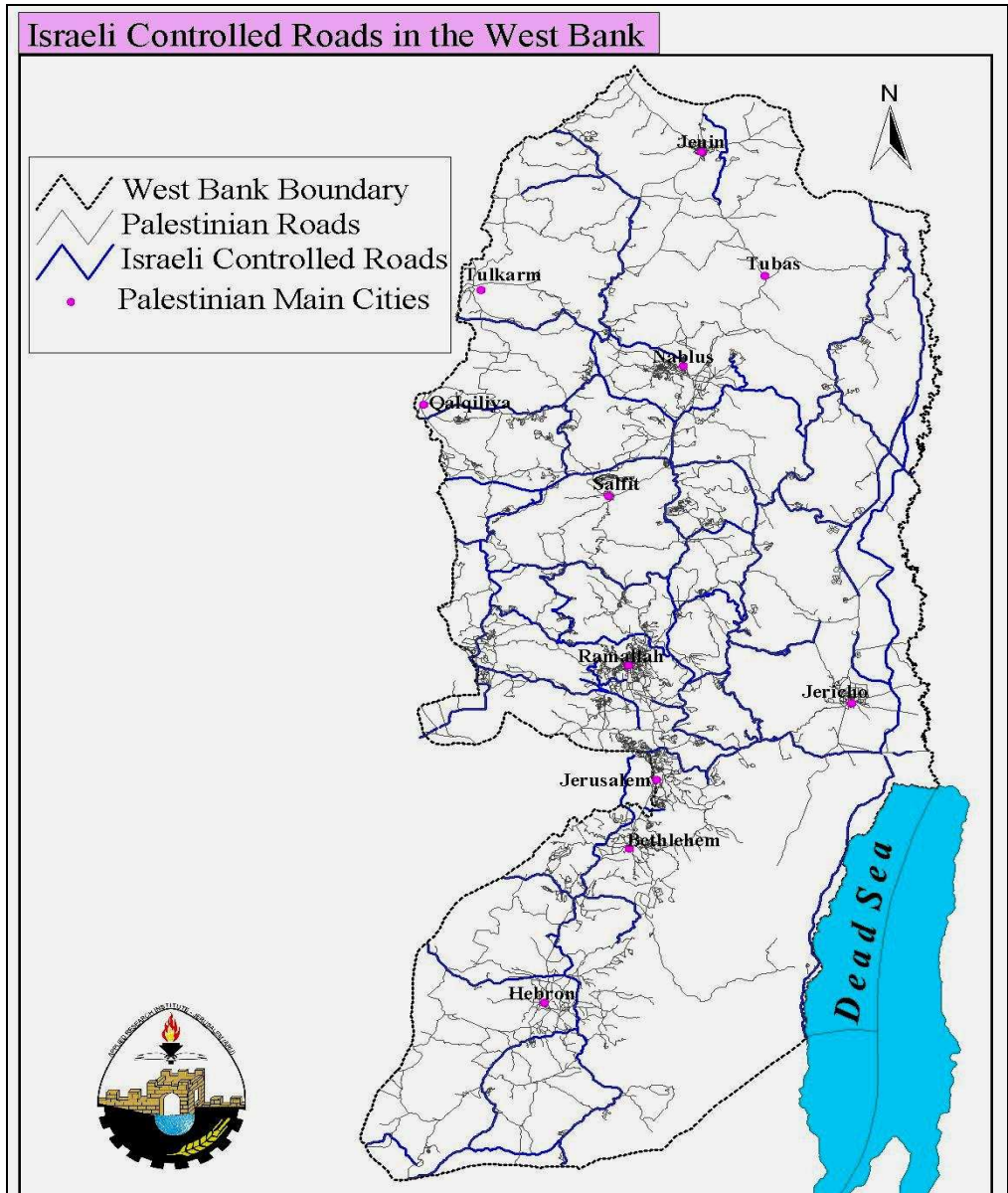
Carte n°1 : Colonies juives en Cisjordanie



Carte n°2 : Les zones militaires israéliennes en Cisjordanie (en rose, les zones militaires)



Carte n°3 : Routes de contournement et découpage des territoires



II – Des tentatives de développement sous l’initiative de l’autorité palestinienne et de la société civile

Malgré ces handicaps apparemment réhivitoires, l’Autorité Palestinienne tente jusqu’à ce jour de mener des actions de développement : elle s’est principalement concentrée sur le développement de trois secteurs : les services, le tourisme et le commerce.

L’agriculture palestinienne reste néanmoins une composante importante du PIB, au 6^{ième} rang des secteurs économiques principaux, soit entre 8 et 16% environ selon l’année : 340.8 millions de dollars sur un PIB de 4135 millions de dollars en 2005. Les actifs agricoles représentent environ 14% de la population active. Cela permet d’assurer une partie non négligeable de l’autosuffisance alimentaire, en fournissant respectivement. 91%, des légumes verts, 95% des volailles, 72% du lait, et 61% de la viande (Ministère de l’agriculture, 2005).

Compte tenu de la situation géopolitique très complexe et dramatique qui caractérise la Palestine, on est étonné par la relative résistance du secteur agricole qui progresse de 60% en valeur sur onze ans (1995/2006) et qui passe de 600 millions de dollars à un milliard de dollars US, entre 1995 et 2005. Il faut néanmoins mettre ces évolutions en rapport avec la croissance démographique (environ 12 % au cours de la décennie, passant de 2,9 millions d’habitants en 1994 à 3,2 millions en 2005) et en rapport avec des ressources naturelles rares, notamment eau et sols et des coûts de production croissants (eau et énergie). D’autre part il faut compter avec une très forte variabilité interannuelle (conditions climatiques et politiques). Néanmoins la progression est, en tendance longue, assez élevée pour les cultures sous serres, les élevages avicoles industriels, l’élevage ovin et caprin et l’arboriculture plus ou moins irriguée, témoignant ainsi d’une aptitude à l’innovation des agriculteurs palestiniens.

Compte tenu de l’augmentation des coûts, il semble judicieux pour certaines productions de rechercher le maximum de valeur ajoutée nette en visant l’originalité et la qualité.

III – Vers une approche du développement agricole et rural basée sur le concept de territorialisation du développement agricole et la recherche de compétitivité territoriale

Dans leurs initiatives, les responsables palestiniens oscillent entre des stratégies de développement quand la situation est relativement calme et des stratégies de secours ou de survie pendant les périodes de crises. D’autre part ils poursuivent des objectifs opposés : l’autosuffisance agro-alimentaire vs la compétitivité et l’exportation.

Historiquement, l’agriculture palestinienne était en effet une agriculture compétitive basée sur l’avantage comparatif : on peut rappeler les exportations d’oranges de Jaffa. Pourtant cette compétitivité a commencé à régresser depuis les années 1980. L’avantage comparatif était lié à la main d’œuvre qualifiée, la présence de cinq zones agro-écologiques permettant de produire toute l’année (dont une production précoce), facilitant en théorie l’accès aux marchés au bon moment par rapport aux concurrents étrangers et ce aux meilleurs prix. De plus les ressources naturelles étaient alors disponibles et d’accès relativement facile et libre.

La proclamation militaire israélienne à la suite de la guerre de 1967 a imposé un droit de contrôle et de gestion des ressources en eau en Cisjordanie par les autorités israéliennes. Cette proclamation privilégie les colons israéliens et porte préjudice aux autochtones pour accéder à leurs propres ressources : selon l’autorité de l’eau palestinienne, les colons israéliens

en Cisjordanie consomment quatre fois plus d'eau que les palestiniens à un prix 3 à 4 fois moins élevé.

1. Une compétitivité territoriale peut-elle être recherchée pour l'agriculture palestinienne et quel est son intérêt ?

La compétitivité territoriale est une nouvelle forme de compétitivité qui dépasse la notion de l'avantage comparatif et amène à développer une nouvelle notion que nous appellerons l'avantage différenciatif. Cette nouvelle forme de compétitivité est fortement liée au territoire, à son histoire, à son identité et à ses caractéristiques spécifiques. C'est une composante essentielle d'une approche territoriale de l'agriculture palestinienne. On s'appuie dans ce qui suit sur les travaux théoriques relatifs à l'analyse des districts marshalliens et aux approches des spécialistes de l'économie de la proximité et de la territorialisation du développement. « Cette compétitivité territoriale réside de plus en plus sur la capacité individuelle et collective à élaborer des connaissances pour créer des ressources spécifiques, matérielles ou immatérielles, les mobiliser, les partager, et les mettre en œuvre. Ces connaissances circulent, évoluent et se développent au travers de cercles vertueux de confiance. Ces cercles vertueux s'appuient souvent sur des reconnaissances identitaires, culturelles ou de partage qui s'expriment dans des collectifs aux formes multiples », (Pecqueur, 2000). La compétitivité territoriale ce n'est pas nécessairement la compétitivité par le prix seulement mais la capacité d'un opérateur économique à maîtriser et améliorer les conditions d'accès au marché. Il s'agit alors de construire un avantage lié à une forme de différenciation des productions en s'appuyant sur des ressources, difficilement délocalisables, du territoire concerné, qu'elles soient connues mais pas toujours bien valorisées ou qu'elles soient à mettre en lumière et à valoriser. Les territoires de la vallée du Jourdain peuvent être des lieux privilégiés et les matrices de cette compétitivité nouvelle. Ces lieux présentent une opportunité forte d'être les supports d'une nouvelle forme de construction d'un projet de territoire autour des compétences, des savoirs faire, des connaissances des acteurs locaux, de la culture et de l'histoire qu'ils rassemblent.

2. Les facteurs favorables à un développement territorial en Palestine

Dans l'adversité, l'histoire moderne et récente de la Palestine, où l'Etat palestinien en devenir, pour les raisons évoquées plus haut, a été obligé de déléguer ses pouvoirs et ses initiatives auprès d'organisations civiles (Syndicats agricoles, ONG palestiniennes puissantes, regroupant beaucoup de palestiniens et efficaces, ONG étrangères importantes telles JICA, Japon, AFD France...) peut être considéré comme un atout. Cette décentralisation forcée a donné naissance à des coordinations d'acteurs relativement spontanées, innovantes et robustes.

Les lois de décentralisation promulguées par l'Etat palestinien ont d'ailleurs évolué comme suit : i) évolution de la délégation de compétences au profit des autorités locales selon un processus continu, selon les besoins. ii) élargissement des compétences des autorités locales à partir du conseil législatif, iii) planification locale confiée aux autorités locales

La recherche de ressources spécifiques, base d'une approche territoriale, s'inscrit dans cette dynamique. Ces ressources sont le résultat d'une construction sociale et d'une organisation perfectionnée des acteurs sociaux et économiques. Elles s'insèrent dans un processus d'innovation et de renouvellement permanent des techniques, ainsi que des formes d'organisation de l'offre, correspondant à une demande en évolution. Mais ces innovations organisationnelles, économiques ou techniques ne procurent qu'un avantage temporaire et les rentes de qualité peuvent disparaître s'il n'y a pas renouvellement des pratiques. Enfin ces ressources sont d'autant plus pertinentes que la gouvernance centrale se renforce.

IV – Secteur oléicole et territoire en Palestine : l'exemple de la vallée du Jourdain

En Cisjordanie, 42% de la population habite dans les zones rurales. Par ailleurs, malgré les évolutions récentes vers une économie de services, le secteur agricole reste un pilier de l'économie nationale puisqu'il emploie environ 20% de la population, participe pour 12% au Produit Intérieur Brut et représente 25% des exportations palestiniennes

La vallée du Jourdain couvre 110 000 ha environ, avec une zone de piémont bien arrosée (400 à 600mm), une zone aride à 150 mm le Ghor, une zone de transhumance bédouine. Le climat est favorable aux cultures précoces : 18 000 ha d'arboriculture fruitière dont 7000 ha d'oliviers, 30 000 ha de maraîchage, dont 3000 ha sous serre, 6000 ha de cultures céréalières et 8000 ha de parcours.

1. Les acteurs dans la vallée du Jourdain

Les acteurs se répartissent entre les agriculteurs dont certains sont regroupés en coopératives ou associations agricoles (2000 familles, 25 coopératives), l'Union palestinienne de la coopération pour la formation des cadres, des syndicats agricoles (dont le Palestinian Farmers Union, PFU), avec 200 comités environ, l'association palestinienne pour l'industrie agro-alimentaire, le Centre de développement économique et social palestinien pour la construction de la société civile (ESDC), des ONG palestiniennes (dont le Palestinian Agriculture Relief Committee, PARC) . Enfin de nombreuses ONG étrangères dont JICA et NICODD pour le Japon, l'AFD pour la France, la coopération espagnole...

2. Améliorer la qualité de l'huile d'olive en Cisjordanie et dans la vallée du Jourdain comme amorce de projet de territoire

Les approches en termes de développement territorial local peuvent être appliquées essentiellement à partir de la forme familiale dite de petite production marchande ce qui peut être utilisé comme atout pour faciliter l'amélioration de la compétitivité des produits même s'ils deviennent excédentaires. Mais les producteurs doivent alors s'appuyer sur les ressources spécifiques du territoire pour que ces productions bénéficient d'un avantage comparatif qui ne puisse être attaqué par d'autres pays producteurs dans d'autres contextes économiques et sociaux plus favorables. Comme nous l'avons vu plus haut cet avantage devient alors un avantage différenciatif non délocalisable et constitue une véritable opportunité pour les agriculteurs. Dans ce cas, le développement territorial, passe d'abord par une exigence de qualité pour des produits qui seront soumis à une forte compétition.

L'oléiculture dans la Vallée du Jourdain, développée à des fins de subsistance, peut évoluer vers la reconnaissance d'une qualité exceptionnelle tout en couplant cette production avec des services liés aux caractéristiques de la région. Les caractéristiques organoleptiques et gustatives de cette huile ont été remarquées par les experts internationaux. Un jury international a confirmé cette donnée, un cahier des charges pour la production et la transformation a été élaboré avec les producteurs. Son application commence à produire des effets positifs en termes d'homogénéisation et stabilisation du produit.

3. La spécificité et l'ancrage historique de ce territoire

La Vallée du Jourdain comprend 532 sites archéologiques et peintures rupestres, 83 sites archéologiques principaux et 449 peintures archéologiques dans des cavernes et des églises. Parmi ces sites, vingt ont été fouillés. D'autre part, la zone de Tubas comprend 130 sites archéologiques principaux et 359 peintures rupestres anciennes. Selon le Ministère du tourisme, six sites archéologiques ont été fouillés. Selon le même ministère, 96 monuments historiques, culturels, religieux et parcs sont identifiés comme des sites touristiques en Cisjordanie et la Bande de Gaza. Parmi eux, le gouvernorat de Jéricho compte une douzaine de sites touristiques, huit sites culturels et quatre sites de loisirs. La ville de Jéricho plus particulièrement a eu une importance unique et significative dans l'histoire mondiale.

4. Valoriser l'huile d'olive en s'appuyant sur une ressource territoriale spécifique

La deuxième étape consiste donc à coupler cette production avec la fourniture d'un service culturel emblématique tel que le tourisme religieux sinon anthropologique puisque la vallée du Jourdain constitue le grand témoin des grandes migrations de l'homme Nord-Sud et Est Ouest, ainsi que le lieu d'émergence des trois grandes religions monothéistes, juive, chrétienne et musulmane. On retrouve à ce niveau le concept de ressource territoriale, à condition que les acteurs concernés en aient une perception explicite et s'approprient le concept.

5. Les contraintes les plus importantes sont :

- L'instabilité politique et le faible contrôle de l'Autorité sur certains sites touristiques et sur les réserves naturelles.
- 35 000 habitants sur un total de 50 000 habitants, soit 70% de la population, vivent essentiellement de l'agriculture.
- Une préparation insuffisante pour accueillir et recevoir le tourisme de pèlerinage.
- Une présentation appauvrie de l'héritage culturel palestinien.
- Des aménités touristiques faiblement mises en valeur.
- Une faible organisation touristique palestinienne.
- Une information à l'intention des touristes insuffisante.

Une intégration de cette production et des services culturels qui peuvent lui être associés commence à prendre corps, les acteurs locaux cherchant à s'organiser dans ce sens.

Conclusion

Un processus évolutif avec apprentissage collectif d'une gouvernance adaptée

L'application de l'approche territoriale à l'agriculture palestinienne – en gestation sur certains territoires palestiniens, notamment dans la vallée du Jourdain ainsi qu'en Cisjordanie – doit permettre la création d'un tissu économique plus intégré et par conséquent d'une externalité positive qui favorise l'émergence de nouvelles opportunités pour les investisseurs et les agents économiques. Cette externalité renforce le lien avec d'autres secteurs comme le secteur du tourisme, et augmente la rentabilité des activités économiques. Cet environnement, qui favorise la compétitivité d'un territoire, attire les agents du secteur privé (les investisseurs). En effet, la compétitivité d'un territoire permet d'augmenter la compétitivité des entreprises.

Pour cela l'agriculture territoriale peut être économiquement plus efficace que l'agriculture traditionnelle. En effet, l'agriculture territoriale permet la création de rente de qualité territoriale due à la création de produits de qualité. Ces produits sont valorisés par un prix plus élevé et ils peuvent être destinés à l'exportation. Ceci contribue à l'augmentation du PIB et par conséquent à la diminution du déficit de la balance commerciale palestinienne.

Les produits territoriaux passent souvent par un processus de transformation agro-alimentaire à condition que les artisans et industriels concernés soient engagés dans le même type de démarche de territorialisation des activités productives, ce qui élargit le cercle des bénéficiaires et par conséquent le bénéfice global pour le territoire et crée des emplois. Mais cela implique une forte volonté pour élaborer un cahier des charges qui sera construit collectivement et qui devra être respecté par tous les acteurs qui s'engageront dans cette démarche ainsi qu'une évaluation continue de sa pertinence.

Enfin, le processus de qualification des produits agricoles jouera également un rôle dans la construction des territoires ruraux. Il autorise des régions rurales et de nombreuses exploitations agricoles mal dotées en facteurs de production (petites exploitations) à se maintenir, à accroître leurs revenus, voire à se développer en mettant à disposition des consommateurs locaux ou extérieurs des produits typés.

L'organisation des agents économiques et la stabilité institutionnelle globale : une question majeure

La création d'un cadre juridique et institutionnel stabilisé dans la région, de même que l'intégration des projets de valorisation de ressources territoriales dans le cadre d'une stratégie du développement local clairement définie par les pouvoirs publics, représente la composante essentielle du processus de territorialisation. Ce cadre juridique stabilisé dépend des facteurs extérieurs aux acteurs locaux ; il représente un facteur exogène de nature politique qui est conditionné dans le cas palestinien par le relâchement de la pression exercée par les autorités Israéliennes sur les territoires considérés.

L'élaboration d'une stratégie de développement local intégrant d'autres activités commerciales, industrielles ou de services, ayant une influence sur la viabilité de projets, visant la valorisation de ressources territoriales, constitue un autre facteur déterminant. Le rôle des pouvoirs locaux et des responsables de l'Autorité Palestinienne peut être considéré également comme important dans ce cadre. La coordination entre les ONG et l'Autorité palestinienne dans le cadre d'une coopération internationale constitue une démarche complémentaire utile sinon nécessaire. Au regard des procédures institutionnelles et des normes européennes, la relation entre les ONG et l'Autorité Palestinienne doit être organisée sur des bases contractuelles qu'il faudrait approfondir : contractualisation pour le développement et contractualisation pour l'adoption de pratiques de gouvernance reconnues et stabilisées. Le but d'une telle contractualisation est d'organiser la relation entre les ONG locales et internationales, d'une part, et entre ces dernières et l'Autorité Palestinienne, d'autre part. L'objectif stratégique est de mieux coordonner la mise en œuvre de projets s'intégrant dans le plan national de développement, répondant aux attentes des acteurs locaux, mais correspondant aussi à la demande internationale dans le cas présent.

Même si toutes les conditions évoquées ci-dessus sont réunies, il convient de rappeler que l'approche territoriale ne résout pas tous les problèmes de développement. En particulier elle ne résout pas en tant que tel le problème de la pauvreté des plus démunis et des agents les moins bien préparés à une démarche innovante. Elle peut conduire aussi à la mise en place de quasi monopoles exercés par les agents les plus dynamiques. Des régulations au niveau local et au niveau national sont probablement nécessaires, appelant à une gouvernance d'Etat renforcée.

Les prémisses d'un territoire d'état structuré ?

Néanmoins et c'est probablement un des aspects les plus originaux, ce processus de territorialisation du développement peut, dans le cas palestinien, apparaître comme un préalable efficace à un renforcement progressif de la gouvernance d'un futur Etat palestinien.

Notes

ⁱ Conflit armé avec l'Etat d'Israël sur la bande de Gaza et occupation/colonisation en Cisjordanie