

# Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens

## L'Espagne

**Felisa Ceña**, Université de Cordoue

**Rosa Gallardo**, Université de Cordoue

**Dioniso Ortiz**, Université polytechnique de Valence.

Depuis les années 90, l'intérêt pour incorporer la territorialisation dans le processus de développement des zones rurales a augmenté de plus en plus, tant de la part des gouvernements que des propres acteurs. Cela a mené à développer des processus d'émergence de *territoires d'activité* dans les zones rurales.

Cette émergence de territoires ruraux constitués essentiellement au *niveau* des municipalités, a eu lieu parce que : 1) certaines circonstances politiques ont été concomitantes en Espagne : La *décentralisation* de l'Etat et l'application de la Politique de développement rural de l'Union européenne, qui ont mis en pratique les principes de « *subsidiarité* et de *cogestion* », et 2) la mondialisation qui a ouvert des opportunités à certaines activités propres du milieu rural (produits écologiques, de qualité, services touristiques, environnementaux, etc.).

A présent, nous pouvons trouver sur la géographie espagnole des territoires ruraux dont les caractéristiques et l'origine sont différentes. A ce point, on trouve des territoires dont l'origine se trouve dans un processus de dynamisme économique endogène, quelque fois articulé autour des accords institutionnels sur un produit concret -*Les Appellations d'Origine Protégées (AOP)* ou *Indication Géographique Protégée (IGP)*- . De même, certaines politiques ont encouragé les processus de territorialisation, soit d'une façon directe (des territoires d'action, LEADER et PRODER), ou par des territoires fonctionnels destinés à la mise en œuvre des politiques (prestation de services). Finalement, on assiste aussi à une émergence d'acteurs autour des nouvelles identités territoriales (par exemple, comme une réaction de contestation face aux projets promis par des acteurs publics extérieurs).

Les processus de création des territoires ruraux, dans beaucoup des cas, ont été accompagnés par l'émergence, de nouveaux acteurs politiques, économiques sociaux, de l'implantation de nouvelles valeurs et d'une distribution du pouvoir qui oblige à gouverner de façon plus horizontale, plus proche de la population, tout en respectant le principe de subsidiarité. Tout cela correspond mieux à un Etat décentralisé, comme celui de l'Espagne actuelle. On peut identifier alors trois grands types d'acteurs :

**Acteurs économiques** : porteurs de projets, associations d'entrepreneurs, organisations professionnelles et entités financières. Dans ce groupe il y a des acteurs traditionnels qui deviennent des protagonistes à l'intérieur des associations, organisations ou entités financières, qui sont tout à fait nécessaires pour que le partenariat, exigé par la politique de développement rural, soit viable. De même il y a aussi de nouveaux acteurs attirés par le dynamisme que la mise en place des initiatives et programmes de l'UE crée dans leur zone rurale. C'est le cas des coopératives agricoles et agroalimentaires qui actuellement dépassent leurs activités de transformation des produits, en offrant dans leur territoire des services culturels, d'éducation et formation, etc.

**Acteurs socioculturels** : Associations, organisations de volontariat, syndicats, écoles, paroisses, dynamiseurs etc. Ces acteurs jouent un rôle important dans la construction et la consolidation du territoire, car ils établissent des liens, - d'habitude plus solides, plus établis et légitimés- qui sont mieux appréciés par la population que des liens strictement économiques.

**Acteurs institutionnels** : Autorités locales, entités gouvernementales, responsables administratifs, agents de développement, Unités Territoriales d'Emploi et Développement Local et Technologique, Agents Locaux de Promotion d'Emploi, etc. C'est dans ce dernier groupe qu'on trouve les changements les plus importants. En effet, comme conséquence du désir croissant de la population d'avoir des liens avec des *endroits/territoires*, sont apparus, à l'échelle régionale et locale, de nouveaux acteurs politiques au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques de développement dans les zones rurales. Ces nouveaux acteurs politiques sont aussi l'Etat, ce qui fait penser que la présence de l'Etat décentralisé ne diminue pas, mais qu'elle est différente et plus complexe. A ce propos, un aspect négatif est la politisation des processus (« clientélisme » politique) mise en évidence par le contrôle exercé sur les mêmes, par les Administrations nationale et régionales.

Ces trois groupes d'acteurs sont des vrais protagonistes dans les processus de création de réseaux qui parfois permettent à beaucoup de territoires ruraux d'établir des liens entre eux-mêmes et les principaux centres d'activité économique et de prise de décisions. De même, ils peuvent se comporter comme des lobbys, et devenir les interlocuteurs pour l'Administration, ce qui provoque certains conflits entre les lobbys des agriculteurs et les « ruraux ».

L'analyse comparée de la dynamique territoriale de deux zones, comme études de cas, une en Andalousie, la zone « *Campiña Sud* » (province de Cordoue) et une autre dans la région de la Communauté Valencienne, zone le « *Bas Maestral* » (province de Castellón), nous permet d'obtenir une connaissance plus approfondie des caractéristiques de ces processus et de leurs résultats.

Il s'agit de deux zones assez différentes, aussi bien sur le plan de leur histoire, de leur capital social et de leur géographie, que sur celui du rôle des programmes LEADER et PRODER dans la création d'un territoire. En effet, dans la première étude, les programmes LEADER/PRODER semblent avoir contribué significativement à la création d'un territoire d'activité, tandis que dans la seconde, ces programmes ne semblent pas avoir contribué de la même façon à la cohésion territoriale de la zone. En utilisant pour l'analyse les données obtenues des entretiens sur le terrain, on a pu constater que :

**Au sujet de l'incidence de la décentralisation dans la configuration d'un territoire d'activité**, il faut faire la distinction entre a) l'attribution de compétences aux mairies en ce qui concerne la prestation de services et la promotion du développement économique, et b) la décentralisation sur laquelle se basent les programmes de développement rural LEADER et PRODER.

Par rapport au premier aspect, dans les deux zones d'étude, la création des « *Mancomunidades* » dans lesquelles participent les mairies, montre un processus d'acceptation de la part des mairies des dites responsabilités. Dans ce cas, les mairies optent pour la coopération qui leur permet d'atteindre des économies d'échelle. Par rapport au second aspect, on peut dire que la décentralisation, théoriquement, selon les programmes LEADER et PRODER, encourage une décentralisation vers des entités privées qui doivent participer activement au fonctionnement des GAL. Pourtant, en pratique, et malgré la transition de l'initiative publique initiale (mairies) vers un rôle principal privé (agents économiques et sociaux), on observe encore une dépendance excessive vis-à-vis de l'Administration régionale, conséquence de ses attitudes interventionnistes. Cette situation est généralisée dans les Communautés d'Andalousie et de Valence mais aussi dans d'autres régions de l'Etat espagnol ce qui décourage une implication majeure de la part des entités privées. Par exemple, dans le cas de la Communauté de Valence, la délimitation des zones LEADER et PRODER n'a pas été le résultat d'un processus endogène d' « auto-identification » des territoires en tant que

territoires cohérents de référence. Au contraire, la délimitation a été conditionnée par une certaine tutelle de l'Administration régionale et par le poids que l'orientation politique des mairies a eu dans la configuration des territoires. En plus, bien que ces programmes encouragent l'implication et le rôle protagoniste des entités privées dans le fonctionnement des GAL, les mairies contrôlent presque entièrement les processus de décision.

**Malgré tout, on peut parler d'une émergence d'acteurs territoriaux dans les deux zones bien que de types différents** (organisations d'entrepreneurs et d'agriculteurs, associations de jeunes, de femmes, etc.). Dans la Campiña Sud l'acteur le plus actif a été l'équipe qui réalise la gestion du Groupe d'Action Locale (GDR) et, plus particulièrement, le gérant. L'importance de l'agriculture de la zone et de sa compétitivité, pose de nombreuses difficultés quant à l'action du GDR (Groupe de Développement Rural) auprès des autres acteurs pour obtenir leur engagement dans de nouveaux projets et défis, étant donné les risques et l'incertitude que cela comporte. Dans le cas du Maestrat les acteurs les plus actifs dans le domaine du développement appartiennent aux associations à caractère supra-comarcal. INTERCOOP est l'exemple le plus représentatif de cette situation, avec son initiative des oliviers millénaires. Toutefois, les personnes interviewées reconnaissent l'existence de certaines résistances de la part de certains acteurs de la zone (coopératives, agriculteurs) à s'impliquer davantage dans ces projets, ce qui exige que la tutelle d'INTERCCOP soit permanente. Par ailleurs, malgré le nombre élevé d'associations existantes dans la zone, leur dynamisme inégal et leur nature (culturelles, musicales, etc.) empêchent de dépasser leur domaine d'activité initial.

**Dans le Maestrat on ne peut pas parler d'un processus unique de territorialisation** dans la mesure où il n'y a pas un territoire de référence unique, mais plusieurs processus superposés. L'initiative la plus endogène (la Mancomunidad) montre un certain dynamisme de la part des mairies pour mener à bien de façon collective certaines initiatives. Néanmoins, il s'agit d'associations à « géométrie variable », ce qui souligne le manque de cohésion interne. Bien qu'elles répondent davantage à l'initiative de leurs mairies, elles n'échappent pas au contrôle externe.

Pour sa part, LEADER/PRODER ont été des processus de territorialisation exogènes. En agissant à l'encontre de leur propre philosophie, dans la Comarca Valencienne, la délimitation du territoire a été principalement dirigée par l'Administration régionale. C'est-à-dire que la décentralisation s'est produite de telle façon qu'elle a provoqué des difficultés pour la configuration de vrais territoires d'activité, dans la mesure où les communes qui s'allient n'ont pas l'homogénéité géographique, économique et historique nécessaire. De plus, l'Administration régionale a eu un contrôle permanent sur le fonctionnement des GAL. La conclusion est qu'il existe une forte résistance de la part de l'Administration en question à faciliter la consolidation des structures comme celles des GAL, qui pourraient obtenir une certaine autonomie. Ainsi, la majorité des interviewés considèrent uniquement les LEADER/PRODER comme des « guichets » pour les demandes de subventions.

Par contre, dans la Campiña Sud, le programme PRODER est à l'origine du processus de territorialisation de la Comarca et, bien que la délimitation ait été faite pour répondre aux exigences du programme, les communes sélectionnées possèdent une homogénéité géographique, économique et historique, même si elles n'avaient pas eu de rapports économiques d'importance par le passé. Toutefois, cette origine exogène a conditionné aussi le comportement des agents concernés par un manque de participation active, sauf pour les questions formelles issues de la gestion des fonds publics, comme dans le cas du Maestrat. L'effet « guichet » (demande de subventions) finit par tuer tout processus de planification en raison de la nécessité d'atteindre des résultats quantitatifs immédiats. Enfin, dans le cas Andalou, la présence de grandes agglomérations de population (agri-towns) génère dans certains cas des rivalités, ce qui rend l'émergence du territoire difficile. Au Maestrat, de fait, même les personnes interviewées ne s'accordent pas dans leurs réponses à la question qui leur a été directement posée au sujet du nom et de la délimitation du territoire d'activité. Les programmes de développement local ne sont donc pas capables de renforcer la cohésion

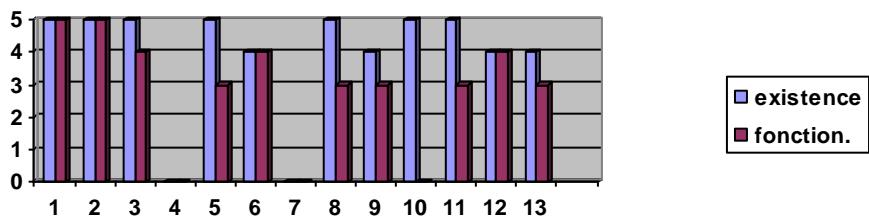
interne de la zone et de rendre plus cohérentes les activités qui sont l'objet de financements. De plus, ces processus d'institutionnalisation sont dominés par les mairies, non seulement dans le Mancomunidades où elles sont les participants uniques, mais aussi dans les GAL de LEADER/PRODER où elles contrôlent presque entièrement leur développement, ce qui laisse très peu de place pour les entités privées. Le capital social est faible.

Contrairement à la Communauté de Valence, en Andalousie la coexistence et la coïncidence du *processus d'institutionnalisation* de ce territoire en tant que « *territoire d'opportunité politique* » (PRODER) et de la Mancomunidad et d'autres entités (UTDLT, district sanitaire, OCAs,...) comme « *territoires fonctionnels endogènes* » (Gallardo et al. 2007) renforce le processus de territorialisation de la zone bien définie et homogène. Tout cela a contribué à créer la sensation d'appartenance de la population des différentes communes au *territoire Campiña Sud* mais également que ce territoire soit considéré comme *territoire de référence* pour le reste de la province et de la Région, ce qui n'existe pas auparavant. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de problèmes de coopération et de coordination entre les organisations, les agents, l'Administration régionale, etc. A la question : « *Quel serait l'avenir de la construction de ce territoire si la politique d'aides au développement rural ou le responsable du GDR changeait ?* », les réponses des interviewés n'étaient pas toujours optimistes. Il ne faut pas oublier que le développement de la Comarca est dû, en plus des forces endogènes, aux forces externes telles que les infrastructures, l'industrie du bâtiment et les politiques européennes. Dans ce domaine, quelques menaces peuvent ralentir le processus.

En définitive, le territoire de la zone Campiña Sud est un territoire de « *projet* » et de *référence*, d'origine politique, qui essaie de devenir un *territoire d'activité*. Son processus est, dans une certaine mesure, contrôlé par les administrations publiques qui ont des compétences dans la zone. Mais en même temps, on constate l'émergence de nombreux acteurs territoriaux qui deviennent de plus en plus participatifs, même si l'équipe de gestion du GDR est l'acteur le plus actif. Tant dans la zone du Maestral que dans l'ensemble de la Communauté Valencienne, malgré toutes les faiblesses du développement rural « *territorial* » on peut apercevoir une prise de conscience progressive de la part de divers acteurs, (privés, pour la plupart) sur la nécessité de renforcer la configuration des territoires d'activité. Néanmoins, on constate l'existence d'une résistance de la part de l'Administration régionale à favoriser, moyennant une décentralisation effective, les dits processus. Ainsi, le gouvernement régional continue à considérer la « *philosophie* » LEADER comme un guichet où les acteurs locaux non agricoles peuvent solliciter des subventions pour la réalisation de projets qui n'ont pas besoin de répondre nécessairement à une stratégie de développement basée sur la mise en valeur des actifs spécifiques et pouvant contribuer à la configuration de vrais territoires d'activité.

Ces deux études de cas montrent l'importance des actions des gouvernements régionaux en Espagne dans le processus de territorialisation des zones rurales. La décentralisation de l'Etat s'est fondamentalement produite au niveau régional, mais à leur tour, les Gouvernements régionaux n'ont pas continué cette décentralisation jusqu'au niveau des organisations locales. De même, on a pu également constater dans les deux cas le rôle dominant des mairies et l'importance des infrastructures. Pourtant, l'étude nous a également permis de découvrir quelques différences entre le processus de territorialisation de la Communauté d'Andalousie et celui de la Communauté de Valence, provenant non seulement des différences géographiques, économiques ou culturelles des deux zones d'étude, mais aussi des différentes positions des gouvernements respectifs par rapport aux programmes LEADER/PRODER.

## Indicateurs de l'émergence des « territoires ruraux » en Espagne



### 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 : l'intermunicipalité

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).