



RAFAC



Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier
3191 Route de Mende 34093 Montpellier Cedex 5

**Réseau
Agriculture
Familiale
Comparée en
Méditerranée**

Institut de Géographie Alpine/UMR Pacte Territoires
14bis Avenue Marie Reynoard 38100 Grenoble

MSH / fsp Maghreb

**Programme mobilisateur d'appui à la coopération pour la recherche
en sciences humaines et sociales entre le Maghreb et la France**

**thématique 5 : Les processus de territorialisation en Méditerranée :
dynamiques rurales et dynamiques urbaines.**

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

*Analyse comparée entre les trois pays du Maghreb, la France
et
6 pays méditerranéens du Nord, du Sud et de l'Est.*

Rapport Final Volume I

I° Partie

II° Partie A.

Décembre 2009

CREAD Alger, ENA Meknès, INRAT et IRA Tunisie, IAM-Montpellier, PACTE-Territoires/
UJF Grenoble, Université de Cordoue, Université de Volos, Université de Tirana,
Université du Caire, Université Libanaise, Gaza university.

Avertissement

Le présent rapport de synthèse est le produit d'un travail collectif débuté en septembre 2005. Ce travail a été mis en œuvre grâce à l'organisation suivante :

Le Comité directeur du projet a été l'organe directeur des travaux réalisés.

Il était composé de la façon suivante :

- Abdelamid Djenane puis Slimane Bedrani au titre de l'Algérie ;
- Jean Paul Chassany et Pierre Antoine Landel au titre de la France ;
- Mohamed Mahdi au titre du Maroc ;
- Mohamed Elloumi au titre de la Tunisie ;
- Dimitris Goussios au titre des pays de la Grèce et de l'Espagne ;
- Mohamed Nawar puis Tahani Abdel Hakim au titre de l'Egypte et des pays de l'Est méditerranéen.
- Omar Bessaoud et Pierre Campagne (CIHEAM-IAMM), et Bernard Pecqueur (UMR Pacte-Territoires/UJFGrenoble) au titre de l'animation scientifique du projet.

Les contributions nationales¹ ont été rédigées par les chercheurs suivants qui étaient accompagnés, pour certains pays, par des doctorants :

| | Chercheur responsable | Doctorant | Date Soutenance de la thèse | Institution de recherche |
|-----------|-----------------------|---------------------|-----------------------------|--------------------------|
| Albanie | Adrian Civici | Fatmir Guri | 2008 | Université Tirana |
| Algérie | Slimane Bedrani | Sabria Laribi | Prévue 2010 | CREAD Alger |
| | Slimane Bedrani | Hichem Hacherouf | Prévue 2010 | CREAD Alger |
| Egypte | Mohamed Nawar | M. Yacoub | 2008 | Université du Caire |
| | Tahani Abdel Hakim | | | CIHEAM-IAMM |
| Espagne | Felisa Cena Delgado | | | Université de Cordoue |
| | Rosa Gallardo | | | idem |
| | Dionisio Ortiz | | | Université de Valence |
| | Fernando Ramos | | | idem |
| France | Jean Paul Chassany | | | INRA France |
| | Pierre-Antoine Landel | Nicolas Senil | Prévue 2010 | UJF Grenoble |
| Grèce | Dimitris Goussios | Nikolaos Poutsiakas | Prévue 2010 | Université de Volos |
| Liban | Salem Darwich | | | Université libanaise |
| Maroc | Mohamed Mahdi | Mohamed Ifkar | Prévue 2010 | ESA Meknès |
| Palestine | | Nabil Abu Shammala | Septembre 2009 | UJF Grenoble |
| Tunisie | Mohamed Elloumi | Kaouther Kadhkadh | Prévue 2010 | INRAT-INAT |
| | Mongi Sghaier | | | IRA Tunisie |

¹ Qui comprennent chacune, comme on le verra plus loin, une **analyse nationale** et une ou deux **analyses régionales par pays**.

Le rapport final, qui reprend, dans sa partie II, l'ensemble des dix « contributions nationales », en les faisant précéder d'une première partie dédiée à l'objet, la problématique, les hypothèses et la méthode, comprend une troisième partie qui traite de la synthèse des travaux effectués. Il a été élaboré par Pierre Campagne et Bernard Pecqueur, sous la responsabilité du Comité directeur.

Sommaire

Introduction

Première Partie : Objet, problématique, hypothèses et méthode.

Chapitre I - L'objet de la recherche

1. Processus d'émergence
2. Le territoire
3. Les ressources territoriales
4. Les territoires ruraux
5. L'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens

Chapitre II - Problématique, Hypothèses et méthode.

1. La problématique
2. Les hypothèses
3. La méthode

Deuxième Partie : Les Contributions Nationales.

Introduction

1. L'Algérie
2. Le Maroc
3. La Tunisie
4. L'Espagne
5. La France
6. La Grèce
7. L'Albanie
8. L'Egypte
9. Le Liban
10. La Palestine.

Troisième Partie : Synthèse.

Introduction

Chapitre I Analyse descriptive au niveau national

- I. Comparaison par pays et par indicateur
- II. Comparaison par indicateurs regroupés et commentaires
- III. Comparaison par groupes de pays
- IV. Premières hypothèses explicatives.

Conclusion du chapitre I

Chapitre II La territorialisation vue au travers des études régionales

Introduction

1. Analyse comparée : éléments à comparer région par région

- A. Les pays du Maghreb
- B. Les pays de l'Union Européenne
- C. Les pays de l'Est Méditerranéen.

2. Analyse comparée entre les régions, invariants et différences

Chapitre III La situation des pays devant le modèle territorial

1. Cadre d'analyse et de représentation

2. Analyse comparée : les profils des 16 régions

3. Y-a-t-il un lien entre profil de gouvernance et profil d'activité ?

Chapitre IV Synthèse

1. Les questions auxquelles on a apporté une réponse :

- A. Quelle décentralisation ?
- B. Les nouveaux acteurs
- C. Un modèle de territorialisation ?

2. Les questions auxquelles on a seulement apporté une réponse partielle

- A. Quels territoires ?
- B. Quelles priorités d'action ?
- C. Quelles ressources territoriales ?
- D. Quelle durabilité ?

3. Les autres problèmes qui se posent à partir des études régionales.

Conclusion du chapitre IV.

Conclusion de la troisième partie

Conclusion Générale

Introduction

Le laboratoire PACTE est une unité mixte sous tutelle du CNRS, de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et des universités de Grenoble I et II. Le département PACTE-Territoires, qui a participé à la recherche, regroupe géographes, économistes et aménageurs sur le site de Grenoble. Ses chercheurs développent notamment une problématique d'analyse de la notion de territoire et plus particulièrement de « ressources territoriales » dans une perspective de développement économique. Les champs d'application de ce programme de recherche sont essentiellement les milieux ruraux. Notamment, avec l'équipe qui gère en Ardèche le Centre d'Etude et de Recherche sur les Montagnes Sèches Méditerranéennes CERMOSEM (équipe faisant partie de PACTE-Territoires), le laboratoire affirme un intérêt marqué et grandissant pour les questions relatives au Bassin méditerranéen et a noué des relations de travail importantes avec l'IAMM, comme en témoigne la présente recherche.

Le Réseau Agricultures Familiales Comparées (RAFAC) a été créé en 1984 par le Centre International des Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes et plus particulièrement par l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier qui en est membre, et huit institutions méditerranéennes d'enseignement et de recherche agronomique. Il regroupe actuellement une quarantaine de chercheurs et d'enseignants chercheurs appartenant à seize institutions d'enseignement supérieur et de recherche agronomiques des douze pays méditerranéens suivants : Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Maroc, Palestine, Tunisie et Turquie. Ce réseau travaille collectivement sur des thèmes permettant de mettre en œuvre des analyses comparées. Il a publié sept ouvrages traitant des thèmes suivants : « Pluriactivité et revenus extérieurs en Méditerranée », « Choix technologiques, risques et sécurité dans les agricultures méditerranéennes », « Prix et subventions dans les agricultures méditerranéennes », « Agricultures Familiales et politiques agricoles en Méditerranée », « Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée », « Milieu Rural Agriculture familiale, Itinéraires méditerranéens », « Institutions rurales en Méditerranée ».

UMR PACTE Territoires et RAFAC ont saisi l'occasion offerte par l'appel d'offres MSH FSP pour réaliser ensemble un premier travail commun. Ce travail était souhaité de part et d'autre, compte-tenu de la « convergence » des problématiques développées par les deux institutions :

- L'UMR PACTE-Territoires souhaitait concrétiser ses travaux concernant l'universalisation progressive observée du phénomène de la territorialisation des processus de développement. Le laboratoire envisageait également une orientation vers les économies du bassin méditerranéen, justifiant ainsi un rapprochement et des collaborations concrètes avec le RAFAC.
- Le RAFAC, avec notamment ses deux travaux « Agricultures Familiales et développement rural en Méditerranée » (2000) et « Les Institutions rurales en Méditerranée » (2004), avait abouti à la certitude de la pertinence d'une approche des processus de développement rural basé sur les « territoires ruraux », et dépassant donc les approches globales de « l'espace » et des « sociétés » rurales, même si l'émergence de ces « territoires ruraux » était plus nette au Nord du Bassin Méditerranéen qu'au Sud et à l'Est.

Dans les deux cas, une « vérification » des hypothèses énoncées, chacun de son côté, sur un ensemble de pays et une « région » (au sens des Nations Unies) s'imposait.

L'UMR PACTE-Territoires avait donc besoin du réseau RAFAC et de ce qu'il représentait comme accumulation de connaissances et de moyens de travail (38 chercheurs répartis sur 12 pays).

De son côté, le RAFAC avait besoin de l'UMR PACTE-Territoires pour mieux élaborer les problématiques, les hypothèses et les méthodes nécessaires à une analyse plus précise et plus pertinente des « territoires ruraux » en Méditerranée, qu'elle avait déjà abordée avec son ouvrage sur les agricultures familiales et le développement rural.

Le rapprochement et le projet de travail en commun représentait donc une opportunité qui fut saisie par les deux institutions :

- *Ruralisation de l'approche territoriale d'un côté* : on va étudier le milieu rural séparément du milieu urbain, même s'ils sont tous les deux l'objet de processus de « territorialisation », ce qui se justifie par la différence importante entre territorialisation « rurale » et territorialisation « urbaine ».

- *Territorialisation de l'approche du « milieu rural » de l'autre*, c'est-à-dire affirmation qu'on ne peut plus raisonner, au niveau d'un pays, en termes de « développement rural » global, mais seulement en termes de développement de « territoires ruraux » dont les processus seront nécessairement différents les uns des autres. (Campagne 1995).

Telles étaient les perspectives scientifiques recherchées et attendues dans les deux institutions.

La problématique élaborée pour la proposition témoigne de cette double démarche.

« Le projet proposé s'inscrit tout d'abord dans une problématique scientifique nouvelle qui est celle du développement territorial. Au centre de cette approche se trouve le concept de territoire qui se définit comme « *le concours d'acteurs qui cherchent à identifier puis à résoudre des problèmes vécus comme communs sur un espace géographique donné* ». Parmi ces problèmes, ceux qui relèvent de la dimension économique occupent une place importante étant donné le risque de standardisation de la production que fait courir la globalisation. L'identité représente alors une « sortie » par le haut qu'un certain nombre de territoires s'attache à développer.

Cette perspective est particulièrement intéressante quand on l'applique au monde rural qui, de par sa soumission encore importante à l'activité agricole, prend de plein fouet les problèmes de compétitivité qui sont au cœur du fonctionnement de l'agriculture. De plus, l'émergence de « territoires d'activité, économique et sociale » qui sont pris en charge par des « acteurs locaux » est un phénomène très particulier. On l'observe en effet dans les zones rurales européennes qui se sont vidées de leur population et dans les pays du Sud et de l'Est, où s'exerce une forte pression sur les ressources, consécutive à l'augmentation de la population rurale.

L'espace méditerranéen représente de ce point de vue un terrain très pertinent dans la mesure où il offre à la fois les deux cas de figure, territorialisation pour lutter contre la désertification (pays méditerranéens du Nord) et territorialisation pour maîtriser la pression sur les ressources naturelles (pays méditerranéens du Sud et de l'Est).

A l'intérieur de l'espace méditerranéen, le Maghreb constitue probablement un cas d'école, qui peut être étudié avec profit, si l'on prend soin de prendre en compte les différences manifestes que représentent à la fois l'histoire ancienne et celle des 40 dernières années. Pour pouvoir l'étudier, nous avons choisi de pratiquer une analyse comparée entre la territorialisation rurale au Maghreb et celle que connaît la France, d'une part, et en apportant deux éclairages complémentaires avec deux pays méditerranéens de l'Union Européenne, trois pays du Moyen Orient et un pays de l'Europe non communautaire.

Ce choix est largement motivé par l'existence du réseau Agricultures Familiales Comparées (RAFAC) dont l'IAM de Montpellier assure l'animation et qui pratique l'analyse comparée dans l'espace méditerranéen depuis plusieurs années. Pour mettre en œuvre la thématique territoriale, le rapprochement qui s'est opéré entre l'UMR PACTE-Territoires et le RAFAC, représente une opportunité forte en raison des compétences importantes qui lui sont ainsi apportées en matière d'analyse territoriale. »²

Tel était notre problématique de départ. Comme on le verra ci-après, elle s'est sensiblement modifiée au cours de la mise en œuvre de notre projet.

De plus, dès le début de la construction de ce travail, c'est-à-dire au moment de la proposition, il est apparu clairement que les questions auxquelles il devrait répondre relevaient de deux types d'informations :

- *Des informations existantes* dans des documents officiels ou pas, statistiques ou monographiques, et que l'on pourrait mobiliser pour faire une approche nationale de la territorialisation dans les différents pays.
- *Des informations à créer* qui ne pouvaient être mobilisées que par des travaux de terrain destinés à créer ces informations. Dans ce dernier cas, on a pris conscience dès le départ que les limites des moyens mis à disposition par l'appel d'offres ne permettraient pas de mettre en place un dispositif de type « enquête nationale par sondage » pour chacun des pays. On a donc décidé d'accompagner l'approche nationale d'une approche régionale sur une ou deux régions au maximum par pays. Cette deuxième analyse permettrait donc de créer de l'information mais n'avait aucune prétention à l'exhaustivité ni à la « représentativité » nationale dans chacun des pays: On a voulu montrer qu'il y avait dans le pays des espaces et des sociétés rurales qui répondaient de telle ou telle façon aux questions que nous nous posions, sans prétendre que ces réponses étaient pertinentes pour l'ensemble du pays.

Comme on le verra dans les lignes qui vont suivre, ce parti pris méthodologique a permis de faire des hypothèses que nous croyons pertinentes par rapport à celles des travaux existants sur le sujet et de les vérifier.

Pour faire face à cette double exigence - utilisation de l'information existante et création d'information -, nous avons parcouru quatre étapes principales qui ont chacune été ponctuée par des réunions du Comité Directeur et des séminaires de travail³.

² Cf. Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens, MSH/FSP Maghreb – p.17

³ Le premier séminaire de Volos a été un séminaire restreint ne rassemblant qu'un chercheur par pays. Il était destiné à élaborer la proposition à l'appel d'offres FSP/MSH. Le séminaire du Pradel a rassemblé, pour chaque pays, le ou

La première étape a été celle de la construction de la proposition de projet. Elle a débuté par un séminaire commun IGA-RAFAC à Volos (Grèce) en septembre 2004 et s'est poursuivie par la rédaction collective de la proposition. Ce séminaire a permis également d'élaborer 14 indicateurs destinés à caractériser au niveau national le degré de « territorialisation du développement » dans les espaces ruraux des 10 pays concernés.

La deuxième étape était destinée à l'analyse du processus d'émergence des territoires ruraux sur l'ensemble du territoire national de chacun des dix pays. Elle s'est terminée par un séminaire de travail chercheurs-doctorants au CERMOSSEM (Le Pradel, Ardèche) en septembre 2006. Cette étape a permis de rédiger trois types de documents : une analyse par pays à l'aide des indicateurs élaborés au séminaire de Volos, une synthèse, par groupe de pays, des analyses réalisées grâce à ces indicateurs, un texte exposant de façon plus qualitative le processus de territorialisation des espaces ruraux en cours dans chacun des pays.

La troisième étape a été la plus longue et la plus difficile. Elle a consisté à réaliser, dans chaque pays, l'analyse de la territorialisation du développement sur une ou deux zones comprenant un ou plusieurs territoires. Les doctorants ont largement participé à cette étape qui s'est terminée par la rédaction de seize analyses « régionales ».

Enfin, *la quatrième étape* a été celle de l'analyse comparée et de la rédaction de la synthèse. Un important travail collectif d'analyse a été réalisé dans un séminaire organisé à l'Institut des Régions Arides de Médenine (Tunisie) en janvier 2009. Ce travail a été par la suite repris et développé par les deux rédacteurs de la synthèse incluse dans le rapport final, et examiné par le Comité Directeur du projet.

Cette étape nous permet donc de disposer de dix analyses nationales⁴, construites chacune à partir des deux approches, nationale et régionale. Comme on le verra ci-après, ces dix études représentent le cœur de nos résultats et l'essentiel de la mobilisation de l'information, existante ou à créer, que nous avons pu réaliser sur le problème de « l'émergence des territoires ruraux en méditerranée ». Elles figurent donc au centre de ce rapport et en constituent la II^{ème} partie qui est la plus importante en volume.

Mais nous avons pris conscience, dès la construction de la proposition, que cet apport – fut-il déterminant – devait d'abord s'accompagner d'une mise en ordre conceptuelle, problématique et méthodologique. Il fallait en effet prendre les moyens de ce qu'est une analyse comparée, c'est-à-dire faire en sorte que chacune des dix équipes nationales puisse disposer des mêmes outils scientifiques pour réaliser leur objectif.

En fait, le travail sur l'objet, la problématique, les hypothèses et la méthodologie s'est déroulé en deux phases qui se sont insérées dans les quatre étapes décrites ci-dessus :

les deux chercheurs qui participaient au travail, ainsi que le ou les doctorants qui avaient choisi d'intégrer l'équipe du projet (cf, infra l'exposé du calendrier I^o partie D. (Exposé de la méthode). Le séminaire de Médenine a rassemblé l'ensemble des chercheurs et des doctorants ayant participé à la recherche.

⁴ Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Liban, Maroc, Palestine, Tunisie. Deux autres équipes (Italie et Turquie) qui avaient accompagné le groupe au départ n'ont pas poursuivi le travail.

- *Une première phase*, contemporaine des approches nationales, a permis de caler l'essentiel de l'objet et de la méthodologie. Cette étape a été construite au cours du premier séminaire de Volos et finalisée par le séminaire du Pradel, qui l'a clôturée. (voir supra la chronologie des étapes)
- Mais des ajustements substantiels ont suivi cette première phase et c'est ainsi que la problématique réelle et les hypothèses effectives ne sont apparues que dans une *deuxième phase*, au fur et à mesure du déroulement du travail.

Cela est d'abord dû au fait que les approches nationales, matérialisées par un travail sur les « indicateurs » de la territorialisation, et ensuite par l'achèvement des études par pays au niveau national, ont fait apparaître des phénomènes dont nous ignorions l'existence et qui nous sont apparus comme devant nécessairement être intégrés dans l'objet et la problématique de notre travail (par exemple, degré de décentralisation et de déconcentration, impact du fonctionnement réel des associations sur la gouvernance des territoires...).

Cela s'explique aussi par les difficultés rencontrées dans l'ensemble des dix pays, quels qu'ils soient, au moment de la mise en place et de la réalisation des « études régionales »⁵.

C'est ainsi que ce n'est finalement qu'au moment du séminaire de Médenine, qui clôturait les travaux régionaux, que la problématique et les hypothèses – explicites et implicites - ont pu être définitivement exprimées. Au risque en effet de ne pas être très orthodoxe, on a ainsi nourri les éléments de base de la problématique et des hypothèses, par celles qui avaient de fait été utilisées dans les travaux sur les dix pays, sans respecter vraiment l'ordre logique de la « méthode scientifique » qui aligne les séquences habituelles que sont les constats, les hypothèses, et enfin la vérification et /ou infirmation de ces hypothèses à l'aide d'une méthode appropriée.

Par contre la méthodologie n'a que peu évolué à partir du séminaire du Pradel de 2006 (fin de la première étape⁶) :

Elle est restée fondée sur une analyse en deux temps qui se veut d'abord *descriptive* de l'émergence de la territorialisation avant d'être *explicative*.

Ces différents éléments justifient donc que l'on développe largement, dans une première partie, l'objet, la problématique les hypothèses et la méthodologie.

Celle-ci comprend également une discussion et une justification du passage des quatre pays (Algérie, France, Maroc, Tunisie) qui sont en quelque sorte « contractuels » pour l'appel d'offres, aux dix pays qui sont depuis toujours ceux qui sont à la base des analyses comparées du RAFAC.

⁵ Cf ci-dessus

⁶ Cf ci-dessus

Enfin, il fallait tenter de mettre en œuvre l'analyse comparée que nous avons annoncée dans la proposition. Celle-ci s'est avérée, comme prévu, très délicate et, comme nous le verrons, pleine de « limites ». Elle devait – et elle reste – fondée sur une analyse classique en termes d' « invariants-différences » entre les pays⁷. Elle a également pris pour base les deux éléments constitutifs de ce travail, à savoir, analyse descriptive et analyse explicative⁸. Elle tente, à partir de là, d'aller un peu plus loin dans l'utilisation de cet ensemble imposant d'informations, par un essai de construction de ce que nous avons appelé « *profils* », qui nous a permis de répondre de façon plus pertinente aux questions de la problématique.

L'ensemble des éléments de l'analyse comparée constitue la troisième partie de ce rapport.

⁷ cf RAFAC, séminaire constitutif du réseau, Montpellier 1984 et...les 25 ans de travaux et les 7 ouvrages de RAFAC.

⁸ Cf Projet FSP/MSH Remarques formulées après les exposés nationaux, séminaire Le Pradel septembre 2006 : le 7 février 2007

PREMIERE PARTIE

Objet, Problématique, Hypothèses et Méthode.

Cette première partie est organisée autour de deux chapitres qui traiteront successivement de l'objet de la recherche d'une part, et de la problématique, des hypothèses et de la méthode d'autre part.

Chapitre I - L'objet de notre recherche.

Le titre même de notre recherche renferme les différentes composantes de l'objet du travail :

« *Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens* » nous renvoie en effet à:

- Processus d'émergence
- De territoires ruraux qui sont donc d'abord des « territoires »
- Qui disposent de « ressources territoriales » particulières
- Mais ces territoires sont des territoires « ruraux »
- Et ils sont localisés dans les « pays méditerranéens ».

Ces 5 composantes constituent le contenu de l'objet de notre recherche.

1. *Le Processus d'émergence* indique que c'est un processus nouveau, lié à la nouveauté du contexte, daté, et à décrire. Ce processus doit être décrit avec précision, dans la mesure où il est très sensiblement différent dans les pays du Nord de la Méditerranée (les trois pays de l'Union Européenne) les pays du Sud de la Méditerranée (pays du Maghreb et Egypte) et les pays de l'Est méditerranéen (Liban, Albanie et Palestine). Dans les trois cas, une lecture historique s'impose, qui sera dominée par l'analyse des phénomènes suivants :

- Dans les trois pays de l'Union Européenne, les effets de la Politique Agricole Commune et de ses différentes réformes sont considérés comme en grande partie à l'origine de la « constitution » de « territoires ruraux » dans les trois pays.
- Dans les sept autres pays, les politiques d'ajustement structurel et de « désengagement » de l'Etat jouent, dans les cinq pays du Sud et, à un moindre degré, pour la Palestine et pour l'Albanie, un rôle assez analogue à celui de la PAC au Nord, relativement à l'émergence des territoires ruraux. (Campagne 2007)

Ce processus a été théorisé, faisant ainsi émerger une nouvelle approche du développement, que l'on a qualifiée de « mésoéconomie » (Pecqueur, 2000) ou « mésoéconomie spatiale » (Campagne 2000)⁹, mettant l'accent sur les caractéristiques « infraétatiques » de cette approche, mais aussi en insistant sur le fait que le niveau « méso » n'est pas exactement un intermédiaire entre l'individu (le micro) et le tout (le macro). En effet, il instaure un niveau particulier d'agrégation des acteurs, qui va provoquer des configurations, des institutions et de l'action économiques très « spécifiques » (Pecqueur 2000).

Ce processus n'est pas apparu seulement en Méditerranée. Il avait connu la même émergence en Afrique au Sud du Sahara, dès la mise en place des premiers programmes d'ajustement structurel (Castel O. 1995). Par ailleurs, dès le milieu des années 80, l'Amérique Latine connaissait aussi

⁹ Le terme de « méso-économie » a été emprunté à l'économie industrielle qui l'avait créé pour exprimer des approches en terme de filières (GILLARD 1975). Il est maintenant utilisé par les spécialistes de l'économie spatiale, comme un intermédiaire d'échelle entre la micro-économie et la macro-économie.

un phénomène analogue (cf la transformation des communautés de base au Brésil et le développement rapide du phénomène associatif territorial dans les autres pays¹⁰). On notera en particulier la littérature qui se développe autour des systèmes agroalimentaires localisés notamment en Amérique Latine¹¹.

Bien qu'encore peu reconnu (notamment par les grandes instances internationales de régulation et les grands bailleurs de fonds -FMI, Banque Mondiale, etc.-), ce processus peut donc être considéré comme un phénomène sinon de masse, du moins en émergence rapide au niveau mondial. Nous faisons en effet l'hypothèse, sous jacente, selon laquelle on assiste à l'ébauche d'un « tournant territorial » (Pecqueur 2008) qui saisit tout autant les économies du Sud que celles des Pays avancés, et qui fait apparaître un modèle territorial d'adaptation des économies du monde à la globalisation. Ce sont les marqueurs de ce tournant que nous cherchons dans les cas de terrain de la présente étude.

2. Le « *Territoire* » rural a été défini dans notre travail à partir d'un certain nombre de définitions, du « territoire » d'abord, du « rural » ensuite. Il est donc indispensable de faire d'abord le point sur le *concept de « territoire »*.

a. Les définitions actuelles du *concept de « territoire »* indiquent bien que l'on est dans une problématique scientifique « *en construction* ».

Ces définitions peuvent être classées de la façon suivante qui ont évolué sensiblement depuis 30 ans.

b. Le *concept de territoire* est en effet issu du latin *territorium* et a, dans un premier temps, été utilisé pour définir un espace sur lequel s'exerçait une autorité ou une juridiction.

Ce n'est qu'à partir des années 1980 que les géographes ont considérablement élargi son champ sémantique, au point qu'il existe aujourd'hui une multitude de définitions selon le domaine étudié¹² (Levy et Lussault 2003).

c. Dans ces différentes définitions, on peut retenir *quelques mots clés* qui définissent le territoire :

- Ainsi, ce dernier peut être compris comme un *espace*, c'est-à-dire une étendue, définie éventuellement hors de la présence des hommes, à partir de caractéristiques « objectives » définissant l'espace en question.
- Il peut être aussi l'espace *contrôlé-borné* des Etats du XIX^{ème} siècle, comme une métaphore de l'Etat dans la science politique. Dans ce cas, la construction territoriale vient de l'extérieur.

¹⁰ On lira, à titre de synthèse, le numéro de la revue *Alternative Sud*, vol 15-2008, « Reterritorialisation des conditions du développement, en particulier dans la zone sub-sahélienne de l'Afrique ». (Peemans 2008)

¹¹ On lira les travaux initiés par les chercheurs du CIRAD et ceux du GIS-SYAL (Muchnich et alii 2008) (Boucher 2004)

¹² Voir à ce propos la notice : « territoire » dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*.

- Il peut être aussi l'espace *éthologique* de comportement animal, qui délimite ses frontières par les limites de son pouvoir.
- Le territoire peut aussi être *approprié par les acteurs* et venir de processus collectifs de reconnaissance et d'action par les acteurs. Dans ce cas, les acteurs sont présents pour construire un territoire.
- Enfin, la dimension de *l'historicité* doit être présente, car elle représente l'action implicite des acteurs, qui démontre que chaque lieu et chaque instant est tributaire de sa propre histoire.

d. *Ces dimensions évolutives du territoire* sont toutes compatibles entre elles et cumulatives. Elles reflètent les tourments du géographe, cherchant à capter toutes les formes et les motivations de configurations spatiales construites par les hommes, entre l'individuel (la micro-économie) et la totalité (la macro-économie).

Ces différentes approches peuvent s'accommoder d'une définition d'économiste. En effet, accoler l'adjectif économique, c'est lui donner un sens lié à la production et/ou à la répartition de biens et services marchands.

On peut donc risquer une définition d'économiste du territoire qui devient :

« un concours d'acteurs ancrés dans un espace géographique délimité (même si la frontière du territoire peut être floue et provisoire) qui vise à identifier puis tenter de résoudre un problème productif jugé ou ressenti comme partagé par ces acteurs ». (Pecqueur 2000)

Le territoire devient alors un « espace de solution » à des « problèmes productifs ».

Mais, dans toutes les définitions du concept de territoire, on indique que ce dernier doit avoir des *limites géographiques* : il y a un « dedans » et un « dehors » de l'espace concerné. Cette caractéristique est capitale. On verra en effet que c'est elle qui permet d'évaluer le niveau d'articulation de l'action des trois acteurs principaux du développement territorial au niveau local que sont, les pouvoirs publics, les acteurs privés et les associations¹³.

e. *Notre définition*, fondée à la fois sur l'assimilation de « l'état de l'art » sur cette question et sur nos propres travaux¹⁴, se fonde sur une **démarche en quatre étapes** :

¹³ Cf infra ch. 2 « hypothèses corollaires ».

¹⁴ Les principaux travaux de l'UMR **PACTE-Territoires** concernant la définition ou l'explicitation du concept de territoire sont les suivants :
M.VANIER (direct...). - 2009 « Territoires, Territorialité, Territorialisation » controverses et perspectives. Presses Universitaires de Rennes.

Les principaux travaux traitant du même sujet et réalisés par le réseau **RAFAC** sont les suivants :

- Agricultures Familiales et Politiques Agricoles en Méditerranée, 1997 Montpellier ,Options Méditerranéennes. 323 p.
- Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée, 2000, Montpellier, Karthala. 692 p.
- Milieu Rural, Agricultures Familiales, Itinéraires Méditerranéens, 2001, CIHEAM-IAMM. 448 p.

- Nous constatons que l'une des étapes importantes de la construction d'un territoire rural est *l'émergence coordonnée de trois « acteurs »* qui vont être amenés à travailler ensemble sur ce même territoire :
 - l'Etat dans sa conception large des « services publics » ;
 - les « associations » ayant décidé de prendre en charge un « espace rural » donné et la société rurale qui y réside¹⁵ ;
 - les acteurs privés dans la mesure où ils vont progressivement s'intégrer au processus de développement (REMADEL 2008 cf infra).
- Cette première étape contient, de plus, et de façon essentielle, le fait que les trois acteurs acceptent de travailler en *adoptant les mêmes limites territoriales*.
- Elle exprime le « passage » du territoire en question, d'une phase de :
 - « *Territoire donné* » (par la géographie, l'administration, les structures sociales), c'est-à-dire un territoire qui préexiste à l'émergence coordonnée des trois acteurs signalés ci-dessus, à une phase de :
 - « *Territoire construit* » par ces mêmes acteurs par une volonté « politique » (au sens large) de ces acteurs, qui va se traduire par une délimitation « partagée » du territoire. (Pecqueur 2008)

- Les institutions rurales en Méditerranée, 2005, Montpellier, CIHEAM-IAMM. 359 p.

Deux contributions écrites peuvent être considérées comme étant **communes aux deux institutions**. Il s'agit de :

- P.Campagne et B. Pecqueur, Zones Difficiles, territoires de développement ? colloque DELZOD, IRA Médenine, 2009. 26 p.
- P.Campagne, M. Dababbi, B. Pecqueur : A propos du projet « Jessour et Ksour de Béni Khedache : quelques réflexions sur la gouvernance du développement territorial dans les zones difficiles ». Colloque DELZOD, IRA Médenine, 2009. 19 p.

La **première thèse** réalisée dans le cadre du projet FSP/MSH vient d'être publiée. Il s'agit de :
Milad Yacoub 2009. – Le développement local en Egypte. L'Harmattan. 265 p.

La **deuxième thèse** réalisée dans le cadre du projet FSP/MSH est en cours de publication. Il s'agit de
Nabil Abu Shammala, 2009 : L'intérêt et l'efficacité d'une approche territoriale de l'agriculture en Palestine Le cas de la vallée du Jourdain.

¹⁵ Le Réseau Maghrébin de Développement Local en milieu rural (REMADEL), créé en 2008, qui regroupe une quarantaine d'associations, définit de la façon suivante les « associations de développement local » :
« - Il s'agit en premier lieu d'**associations**, c'est-à-dire, des **groupements de la société civile** régis d'une façon ou d'une autre par une législation propre qui fixe leurs règles de fonctionnement et de gestion.
- Ces associations se définissent chacune d'abord à partir d'un **territoire défini comme rural**, même s'il inclut une ou plusieurs localités de dimension plus importante que les dimensions habituelles des villages.
- Enfin, ces associations ont amorcé un **processus de prise en charge du développement** économique, social et culturel de ce territoire. »

- Cette émergence correspond donc essentiellement à la mise en place par les trois groupes d'acteurs d'un *nouveau mode de gouvernance* du processus de développement du territoire (Campagne et alii 2009) (Leloup et alii 2005).
- f. On constate outre que cette nouvelle gouvernance se met en place avec un *changement parfois radical dans les activités mises en œuvre sur le territoire.*
- Le plus souvent en effet, les activités mises en œuvre avant l'émergence du processus de territorialisation sont des *activités standardisées* sur le modèle de celles qui sont mises en œuvre partout ailleurs. Cela est dû, en effet, au fait que ces activités ne valorisent que les ressources locales standardisées, qui sont les mêmes à l'extérieur du territoire.
 - Or, au Nord comme au Sud et à l'Est, on peut voir que, dans les zones où ont émergé des « territoires », cette émergence est concomitante d'une prise de conscience, par les acteurs locaux, que le mode d'activité actuel ne peut pas être porteur d'un processus de développement de ce territoire, car il subit de plein fouet la concurrence des territoires qui sont mieux placés que lui dans ces mêmes activités (différentiel important de « compétitivité »).
 - D'ailleurs, dans ces mêmes territoires, on constate le plus souvent la présence ancienne d'une émigration parfois très importante. Celle-ci a mis en place de fait un modèle de développement « dual » (Campagne et alii 2007), fondé sur une activité locale non marchande ou peu marchande, mais qui assure l'autoconsommation de biens et de services, autoproduits par « ceux qui restent ». « Ceux qui sont partis » assurent quant à eux, par les transferts d'une partie de leurs salaires, les « revenus monétaires » permettant aux familles de faire face à l'achat de biens et services « marchands ».
 - Il est assez significatif de constater que ce processus est ancien (cf. l'émigration italienne, puis espagnole et portugaise en Europe) et s'est développé dans le Sud et l'Est méditerranéen selon les mêmes modalités.
 - Or, un certain nombre de phénomènes sont apparus dans l'ensemble de ces territoires, à des périodes en partie décalées, qui vont provoquer l'émergence de nouvelles activités, fondées sur la « *valorisation locale des ressources territoriales* », (Campagne et Pecqueur 2009) qui sont avant tout des ressources « locales » (Campagne 2005)
 - On observe en effet, dans la quasi totalité de ces territoires, que ces nouvelles activités sont apparues, dans l'ensemble euroméditerranéen, de la façon suivante :
 - Les nombreux programmes de l'Etat concernant les « zones défavorisées » ont fini par s'essouffler en raison de leur peu d'efficacité (Abaab et alii 2004) et de la diminution des ressources qui pouvaient leur être consacrées, en comparaison de celles qui étaient affectées aux « zones favorables » (au Nord, celles de la PAC, au Sud, celles des programmes de « mise en valeur » et notamment celles qui étaient consacrées à la grande et la moyenne hydraulique agricole).
 - Un groupe plus ou moins important d'acteurs locaux a décidé que, dans les conditions dans lesquelles les activités de ces zones dépérissaient, il y avait

de fortes chances que leur territoire soit voué à se « désertifier », avec le vieillissement et la disparition progressive de ses habitants.

- Cette prise de conscience a été souvent concomitante de la « découverte » de la présence, sur le territoire, de « ressources » qui n'étaient pas valorisées et pouvaient l'être. (Campagne 2007),(Pecqueur 2008).

- Un travail important a donc été mis en chantier dans le territoire concerné pour réaliser cette valorisation.

- Il a été plus ou moins relayé par les Etats. Ce relais a pris la forme, dans les pays de l'Union Européenne, de la construction d'un « deuxième pilier » de la PAC. C'est ainsi que les espaces concernés ont pu bénéficier d'un certain nombre de mesures, orientées vers la valorisation de ces ressources locales. Le programme LEADER en est l'exemple le plus organisé. (Campagne 2001).

Dans les pays du Sud et de l'Est, les ressources mobilisées par l'Etat ont prioritairement été orientées, comme cela a été signalé, vers la mise en valeur des zones « favorables ». Au mieux, les organisations de la société civile qui ont émergé en milieu rural à partir des années 80, ont-elles été invitées à prendre le relais de l'Etat pour assurer les activités que son « désengagement » des zones rurales ne pouvait plus lui permettre de mettre en œuvre. Les analyses récentes de ce phénomène montrent bien le « foisonnement » des initiatives locales, que l'on observe dans beaucoup d'espaces ruraux. (Mengin 2001).

3. Dans ce « territoire » vont émerger des « ressources territoriales » qui vont devenir le point focal du nouveau processus de développement territorial.

La ressource territoriale est plus qu'une ressource naturelle, elle signifie une ressource qui existe ici mais pas là car l'histoire, la culture et la spécificité des lieux en auront fait un input parfaitement spécifique.

La ressource territoriale renvoie donc à une intentionnalité des acteurs concernés, en même temps qu'au substrat idéologique du territoire. Cet objet intentionnellement construit, peut l'être sur des composantes matérielles (données matérielles, faune, flore, patrimoine, ...) et/ou idéelles (des valeurs comme l'authenticité, la profondeur historique, etc...).

En géographie, une ressource est ce qui « ressurgit » (R. Brunet 1993) ou encore « ce qui sourd », comme le dit un autre grand géographe, A. Frémont. Ce sont donc les moyens dont dispose un individu ou un groupe pour mener à bien une action et/ou pour créer de la richesse.

Pour l'économiste, la ressource renvoie aux théories de la valeur, qui donnent sens au produit de l'activité des hommes. La valeur est alors supposée évaluable. Sans entrer ici dans le débat complexe sur la valeur, rappelons seulement que la théorie économique a successivement mis en exergue comme (re)source de valeur : la terre avec les physiocrates, l'échange commercial sous ses diverses formes avec les mercantilistes, la force de travail avec les classiques puis les marxistes et, enfin, la valeur utilité chez les néoclassiques. Pour ces derniers, la ressource concrète est constituée d'une combinaison des « facteurs de production » que sont : le travail, le capital et la matière première.

La ressource, lorsqu'on lui accole l'adjectif territorial, n'est pas seulement matérielle mais peut être aussi idéale. Elle présente alors deux états d'un bout à l'autre du processus de transformation, qui va métamorphoser la ressource initiale en ressource accomplie. Ainsi, à l'état initial, la ressource peut ne pas exister matériellement, ou encore n'être qu'un potentiel que les acteurs n'ont pas identifié comme ressource possible. Dans le massif de Belledonne, entre Grenoble et Chambéry, les chutes d'eau ont été utilisées par A. Bergès pour en faire de la « houille blanche ». La chute d'eau existe depuis des temps immémoriaux, mais ne constituait qu'une ressource initiale à l'état latent, non encore révélée par l'invention de l'hydroélectricité. C'est donc une initiative d'acteur, qui donne une intention à la ressource initiale, la transformant en ressource accomplie¹⁶.

4. *Les Territoires ruraux*

Les « territoires » dont nous étudions l'émergence sont des territoires particuliers que nous avons qualifiés de « ruraux ». Ce qualificatif est important, même si son utilisation est, comme on va le voir, difficile à mettre en œuvre.

Le réseau RAFAC a été contraint de préciser son contenu pour plusieurs raisons (Campagne 2000) :

- Les « terrains » étudiés et les pays dans lesquels ils se trouvaient (pays méditerranéens du Nord et du Sud) étaient qualifiés de « ruraux », comme si cette caractéristique portait en elle une différence, admise par tous, avec autre chose, l'autre chose étant bien entendu l'urbain.
- On se rendra compte assez vite que les choses ne sont pas si simples, et que surtout il n'est pas possible d'avoir une définition du « rural » universelle, c'est-à-dire qui puisse s'appliquer à tous les pays.
- Dans tous ces pays, on trouvait des « territoires », dont le degré de « ruralité » était dû à la présence plus ou moins importante de l'activité agricole ou d'élevage. Mais on trouvait aussi des espaces qualifiés de « ruraux » dont l'activité agricole ou d'élevage était largement minoritaire. (Cena Delgado et alii 2000).
- On en est venu à tenter de caractériser la « ruralité » au moyen de plusieurs approches, par la négative (est rural ce qui n'est pas urbain), par la « sociologie » (pratiques et rapports sociaux), par l'économie, par le rapport aux « ressources naturelles », par la densité démographique ou la proximité des villes. (Campagne 2000, op.cit).

Mais les études concrètes réalisées par le RAFAC sur le pourtour méditerranéen nous ont amenés à nous fonder sur trois principes :

- La définition du rural ne peut pas être universelle. Par contre, chaque pays a, de fait, une définition statistique du « rural » qu'elle applique aux espaces et aux sociétés concernées. En prenant pour base ces définitions, on s'aperçoit que l'on peut faire alors des analyses

¹⁶ On se référera à H. Gumuchian, B. Pecqueur, 2007. La ressource territoriale, Economica. 252 pages.

comparées entre les pays, comme ce fut le cas pour le travail intitulé « Agricultures Familiales et développement rural en Méditerranée » (RAFAC 2000).

- Certains pays comme la France ont adopté une définition fondée sur la distinction entre les espaces à « dominante rurale » et à « dominante urbaine ». Elle s'adapte beaucoup plus facilement au concept de territoire tel que défini précédemment. L'idée de base est bien d'inclure dans le « territoire rural » les petites villes qui le structurent. (Bessaoud, Campagne, 2000).
- Cette définition suppose alors que soient fixées au « territoire rural » des limites géo-démographiques. Il faut donc proposer des limites, et faire référence par exemple aux limites imposées par l'UE pour le programme LEADER +. (DATAR 2003).

5. *L'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens.*

Cette « localisation » de l'objet implique un certain nombre de précisions :

a. L'objet sera ainsi défini en montrant qu'il s'agit de travailler sur les dix pays du RAFAC qui ont rejoint le programme¹⁷ mais en les comparant les uns aux autres.

b. Au départ, la « commande » du programme MSH-FSP, comprenait les 3 pays du Maghreb et la France. Mais nous avons construit, au moment de la proposition, un objet jugé plus pertinent par rapport à notre problématique, et plus représentatif de l'ensemble méditerranéen¹⁸.

c. Cette extension aux dix pays réclamait que nous décidions d'un certain nombre de « regroupements géographiques » des pays concernés. La justification de ces regroupements géographiques a été réalisée à partir de plusieurs critères. Il a fallu en effet regrouper les dix pays en ensembles plus ou moins cohérents selon les critères suivants :

- Le trait d'union méditerranéen.
- Les 2 cultures (arabe et latine).
- Les parts différentes de l'agricole et du non agricole, qui façonnent un concept d'agricole et de rural différent selon les groupes de pays et à l'intérieur même de ces groupes de pays.

Le Dossier « Indicateurs »¹⁹ a ainsi été organisé autour de trois groupes de pays :

- Pays du Maghreb : Algérie, Maroc, Tunisie.
- Pays de l'Union Européenne : Espagne, France, Grèce, Italie.
- Pays de l'Est Méditerranéen : Albanie, Egypte, Liban, Turquie.

¹⁷ On a déjà souligné que deux autres pays (Italie et Turquie) avaient commencé le travail, puis abandonné.

¹⁸ Pour le débat sur les différentes définitions de la Méditerranée, cf « Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée » (op.cit), introduction p. 9-10 (RAFAC 2000).

¹⁹ Réalisé dans la deuxième phase du travail après le séminaire du Pradel 2006, et dont le contenu est exposé dans le premier chapitre de la troisième partie. Dans ce dossier figurait encore l'Italie et la Turquie.

Mais le travail de recherche a dû tenir compte des modifications intervenues dans la participation effective à la recherche : l'Italie et la Turquie n'ont pas pu poursuivre le travail, la Palestine nous a rejoints.

d. On a donc bien 3 groupes de pays mais leur composition est la suivante :

- Pays du Maghreb : Algérie, Maroc, Tunisie.
- Pays de l'Union Européenne : Espagne, France, Grèce,
- Pays de l'Est Méditerranéen : Albanie, Egypte, Liban, Palestine.

e. Enfin, notre objet n'est pas d'étudier les dix pays en général mais la territorialisation dans les dix pays, ce qui suppose un certain nombre de choix méthodologiques qui sont exposés ci-après.

Chapitre II : Problématique, Hypothèses et Méthode

Avant d'aborder en détail les trois points ci-dessus qui constituent le cadre dans lequel nous avons accompli notre travail de recherche, il est apparu nécessaire de faire un certain nombre de remarques préliminaires :

- Problématique, hypothèses et méthodes ont fait l'objet d'un débat permanent tout au long des quatre années de mise en oeuvre du projet. Ce débat était d'autant plus nécessaire, que, dans chacun des pays, la problématique a pu connaître des modifications significatives (comme cela a été indiqué à la fin de l'introduction). Il fallait donc en permanence « réajuster » les choses, de manière à ce que la problématique puisse rester une problématique « commune ». Ce travail a pu être réalisé notamment grâce à la qualité des échanges que nous avons eus au sein du Comité Directeur du Projet.

- La formulation des hypothèses a elle aussi été construite petit à petit. C'est ainsi que l'hypothèse centrale a mis du temps à émerger et, comme on le verra, à pouvoir être déclinée en hypothèses corollaires, qui lui donnent un contenu très concret et proche des terrains analysés.

- On ne peut que souligner la grande disparité de l'information statistique d'un pays à l'autre, et du point de vue de son contenu (problèmes de définitions), et de celui des niveaux géographiques qui en sont les supports. Il a fallu s'adapter et changer parfois de « marqueur », pour analyser tel ou tel phénomène ou processus.

- Plus généralement, il est permis d'avancer que le « contenu » des informations a été débattu de manière à ce qu'il soit le même pour tout le monde, même si la méthode de collecte de l'information a été différente et laissée, de fait, à l'initiative de chacune des équipes, même si elle était discutée par le Comité Directeur.

- La limite des moyens n'a donc pas permis une analyse régionale « représentative » (cf introduction) mais elle est indispensable pour « qualifier » l'existence de certains processus qui ne sont pas « lisibles » au niveau national.

1. La Problématique

Notre objet de recherche, tel qu'il est défini dans le chapitre précédent, a alors été soumis à un double questionnement concret :

- une caractérisation descriptive de la territorialisation dans chacun des dix pays au travers de 14 indicateurs ;
- un questionnement explicatif spécifique dont la mise en oeuvre s'est largement appuyée sur les études régionales.

A. La caractérisation de la territorialisation par les indicateurs :

a. L'idée a donc été de présenter d'abord²⁰ cette « territorialisation » dans les dix pays, au travers d'un *regroupement des indicateurs* élaborés au moment de la proposition, selon le schéma qui avait été proposé dans les textes sur la synthèse des indicateurs.²¹ Ce travail a largement contribué à préciser notre objet de recherche et notre problématique:

- L'existence dans le pays, de territoires administratifs utilisés par l'Etat pour mettre en œuvre sa politique (indicateurs 1, 2, 3 et 14).
- L'existence dans le pays, de territoires de projet, sectoriels (indicateur 4) ou global (indicateur 5).
- L'existence dans le pays, d'associations ayant une inscription territoriale et ayant donc vocation à « créer » des territoires (indicateurs 6, 7 et 8).
- L'évaluation globale de l'émergence des territoires, par la législation (indicateur 9), par le fonctionnement des associations (indicateur 10), par l'ancrage socio-territorial (indicateur 11).
- L'inscription territoriale des processus de développement (indicateurs 12 et 13).

b. Le travail sur les indicateurs démarre ainsi sur le processus de transformation des services de l'Etat (passage à la déconcentration et à la décentralisation). Mais, pour tenter d'aller plus loin dans la définition de l'objet, on peut dire que l'on sait que la décentralisation - ou la déconcentration - existe dans tous les pays mais on est forcé d' « intuitiver » que cela devrait normalement faire émerger des territoires ruraux. Mais comme on ne sait pas comment ils émergent et à quelles conditions, on en déduit qu'il est pertinent d'analyser le processus d'émergence de ces territoires.

c. **Décentralisation et déconcentration** sont ainsi une façon institutionnelle et constitutionnelle de réunir un certain nombre de conditions, pour faire sa place à la société civile dans la gouvernance des « territoires » en émergence. Mais l'émergence d'une vraie démocratie locale est très différente selon les pays, car elle dépend évidemment d'autres facteurs, dont le plus important est sans doute l'évolution politique générale du pays. Cette condition est certes « nécessaire » mais elle n'est pas « suffisante ».

d. L'**interrogation « nationale » par les indicateurs** se poursuit ensuite avec l'analyse institutionnelle du rôle « officiel » des autres acteurs.

e. Mais on voit aussi apparaître le **concept de « processus de développement »**, qui n'est pas présent dans le titre de la recherche, même s'il figure dans la proposition au paragraphe consacré à la problématique²².

²⁰ Ce travail a été esquissé au séminaire de Volos (cf supra) puis réalisé par chacune des équipes (cf infra La méthode utilisée, in ch. 2 Problématique, Hypothèses et méthode). La synthèse en a été faite par l'équipe d'animation (cf 3^e partie)

²¹ Dossier « Indicateurs » 1. Pays du Maghreb : Algérie, Maroc, Tunisie. 2. Pays de l'Union Européenne : Espagne, France, Grèce, Italie. 3. Pays de l'Est Méditerranéen : Albanie, Egypte, Liban, Turquie.

²² Cf. notamment le & « Introduction générale à la proposition » du projet présenté à la MSH.

f. On va donc pouvoir avancer dans la problématique que **l'émergence des trois acteurs** n'existe en fait que s'ils se mettent ensemble à élaborer, animer, gérer et évaluer le **processus de développement du territoire**. C'est même la condition nécessaire pour que l'émergence des trois acteurs soit durable.

g. De plus, on veut aussi savoir si ce processus de développement est surtout fondé sur un groupe d'activités spécifiques, qui va être la **valorisation locale des ressources territoriales**, comme l'indiquent très précisément les indicateurs 12, 13 et 14.

h. Cela veut dire que **l'on change radicalement de « mode de développement »**. Dans les actions antérieures de l'Etat, plus particulièrement en direction des « zones défavorisées », ce dernier tentait - le plus souvent vainement - (Bessaoud 2005) de réduire la rente différentielle existant entre les « zones favorables »²³ et les « zones défavorables ». Dans le nouveau modèle de développement fondé sur la « valorisation locales des ressources territoriales », on change de rente.

En effet, comme nous l'avons écrit dans un travail récent (Campagne et Pecqueur 2009) :
« *Le point de départ de la construction de ce nouveau mode de développement repose sur la rente Ricardienne* dont on rappelle ci-dessous rapidement les composantes :

Le coût de production d'un produit détermine son prix. Il dépend lui-même de la combinaison du Capital et du Travail et de leurs coûts. Il peut être modifié par un certain nombre d'« avantages comparatifs » qui permettent de produire plus avec un coût équivalent ou de produire la même chose avec un coût moindre ». Or, dans beaucoup de « zones défavorables », les avantages comparatifs sont négatifs, c'est-à-dire que ces zones ne peuvent en aucun cas être « compétitives » dans les produits élaborés au sein des « zones favorables ».

On va alors être contraint de trouver *une alternative* pour que la productivité du travail, en valeur, atteigne un niveau tel qu'au prix de vente que le marché fixera, ce processus puisse permettre de reproduire les facteurs de production et le travail et assurer aussi l'innovation et l'investissement correspondant, comme c'est le cas dans les « zones favorables ».

Nous avons fait l'hypothèse que cette alternative existe dans beaucoup d'espaces ruraux, sous la forme de ce que nous avons appelée la « valorisation par les acteurs locaux des ressources spécifiques du territoire » et qu'elle expliquait ce que nous avons appelé le « développement territorial ».

Cette hypothèse - qui est vérifiée dans de plus en plus de « territoires de développement » -, repose sur le fait que l'existence de « produits identitaires » augmente la productivité du système de production. Le prix unitaire du produit « spécifique » est en effet plus élevé que celui du prix du même produit élaboré de telle façon qu'il est ce que certains appellent « générique » ou « standardisé » (sans spécificité et sans identité).

²³ Le terme de « zones favorables » est utilisé dans un certain nombre d'études de la Banque Mondiale, notamment « Problématique de développement rural des zones sèches dans la région Moyen Orient et Afrique du Nord » (Banque Mondiale 2000)

Ce niveau de prix compense alors la baisse de la productivité en volume observée dans ces zones, et rétablit l'équilibre économique du système. *Il s'agit alors de l'émergence d'une véritable « rente » que nous avons appelée « rente territoriale »* (Campagne et Pecqueur 2009).

Notre question centrale devient donc : Y-a-t'il, dans chacun des dix pays, des processus - non pas seulement d'émergence - mais aussi de construction de territoires (en référence aux « territoires construits ») produisant des « ressources spécifiques » permettant de faire fonctionner, dans chacun d'entre eux, le « processus de développement », tel qu'il est décrit ci-dessus ? Si tel est le cas, peut-on les comparer d'un pays à l'autre ?

B. Le questionnement spécifique :

Cet objet de recherche qu'est le processus de territorialisation des espaces ruraux dans les dix pays, a donc été « décrit » dans un premier temps par les 14 indicateurs. On va maintenant le soumettre à un questionnement spécifique qui est une composante essentielle de la problématique du travail de recherche. Ce questionnement spécifique a pris la forme des 17 questions suivantes ²⁴:

1. Il existe dans le pays un processus de déconcentration/décentralisation administrative : *Jusqu'où va ce processus et au niveau territorial et au niveau des formes d'activité ?*
2. Le degré de déconcentration-décentralisation que l'on a mesuré à l'aide d'indicateurs pertinents *s'explique-t-il par les choix politiques des Etats et/ou par les capacités d'appropriation des décisions au niveau local ?*
3. Il y a un processus d'émergence d'acteurs locaux dans ce territoire. *Est-il basé sur les élus locaux, sur le tissu associatif, sur les deux ?*
4. Cette structuration territoriale locale est-elle, au moins en partie, institutionnalisée ? *Sous quelles formes dans les territoires étudiés ?*
5. Ces acteurs locaux prennent-ils en charge les problèmes et les processus de développement local ?
6. Quelles sont les origines de cette prise en charge par les acteurs locaux ? *Un problème particulier ? L'existence de ressources spécifiques que l'on a décidé de valoriser ? Un processus plus large ?*
7. Cette prise en charge s'explique-t-elle par la délimitation, la taille et la logique territoriale (zones homogènes - non homogènes, ethniques - non-ethniques, etc...) des zones concernées ?
8. De quoi dépend cette prise en charge ?

²⁴ cf Projet MSH/FSP « Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens » : Note méthodologique sur les études régionales

Cette prise en charge dépend-elle de l'échelle et du cadre géographique de la territorialisation, qui est plus ou moins favorable à une telle prise en charge. Quelle est l'échelle dans les territoires étudiés ? Quel est aussi le mode de gouvernance mis en place dans le territoire concerné ?

9. Le degré d'émergence des acteurs locaux s'explique-t-il par le *contexte national* (législation, encouragement de la démocratie locale, processus électifs) et/ou par le *contexte local* (présence ou absence de leaders locaux, cohésion sociale de la zone, cohérence du territoire) ?
10. Existe-t-il dans ces territoires des processus de développement territorialisés, que ce soit par des projets territorialisés ou par des dynamiques locales d'activités ?
11. L'articulation entre les trois facteurs, décentralisation, émergence des acteurs locaux et apparition de territoires d'activités est-elle représentative de l'ensemble des territoires du pays ?
12. La territorialisation des activités s'explique-t-elle par des facteurs nationaux (législation et organisation du développement, financements, contractualisation entre les différents niveaux territoriaux, local, régional, national et éventuellement international (essentiel dans le cadre de l'UE) ? Ou encore aussi par la nature des problèmes posés et les capacités des acteurs à articuler leurs interventions autour de ressources territoriales ?
13. Le mode de gouvernance des territoires concernant les activités économiques et sociales s'explique-t-il par le *mode d'intervention de la collectivité dans ces activités (aides publiques, règles du jeu, articulation entre secteur public et secteur privé...)* ?
14. Y a-t-il dans la prise en charge des activités par les acteurs locaux : *apparition ou pas de la multisectorialité ? prise en charge des activités économiques ou seulement sociales ou seulement d'infrastructures ? Démarche qualité et de différenciation des biens et services offerts ?*
15. Y a-t-il une autonomie réelle des associations de développement local, *ou un « noyautage », par exemple par la présence de fonctionnaires détachés dans les associations de développement local ou dans les processus de décision (programme et budgets ?). Qui initie, qui décide, qui programme, qui finance ?*
16. La mobilisation des populations concernées *dans le diagnostic, la définition de la stratégie, la détermination des opérations (processus réel et efficacité) est elle effective ?*
17. Comment s'opère la « détection » des « porteurs de projets », publics ? privés ? associatifs ?

Comme on peut le voir, ces 17 questions font référence à des interrogations souvent qualitatives. Il s'agit d'analyser des structures et des comportements, voire des « fonctionnements ». D'où le

choix de le faire sur des zones et non pas au niveau national, à l'aide d'enquêtes et d'observations directes (Cf. ci-après).

Ces 17 questions ont été produites par les équipes nationales elles-mêmes, en même temps qu'elles procédaient aux premiers travaux sur les zones qu'elles avaient choisies.

Le Comité Directeur a fait la synthèse de ces propositions qui ont été rediscutées lors du deuxième séminaire de Volos en septembre 2008.

Ces thèmes structureront la synthèse du rapport qui constituera la troisième partie du rapport final. Ils seront traités à partir d'un regroupement qui est proposé ci-dessous, avec l'exposé de la méthode utilisée. Ils ont également permis de préciser nos hypothèses.

2. Les Hypothèses :

On a constaté des différences importantes entre les pays au travers des indicateurs et des analyses effectuées la première année au niveau national dans chacun des pays et restituées durant le séminaire du Pradel en 2006. On a donc cherché à les expliquer.

Les hypothèses explicatives construites après la première étape du travail (analyse au niveau national) sont les suivantes :

1. Hypothèse de base : le binôme acteurs publics-acteurs privés, qui gérait jusqu'à maintenant les processus de « développement » au niveau local, a vu arriver un troisième acteur, les associations. La mise en synergie de ce trio, pour la valorisation locale des ressources territoriales, doit être considérée comme une condition préalable à l'émergence du processus de territorialisation.
2. Hypothèses corollaires :
 - a. Ce trio travaille sur un espace rural qui est le même pour chacun de ces trois acteurs, et qui, de ce fait, a vocation à se nommer « territoire ».
 - b. Le fait de travailler ensemble modifie les finalités et les fonctions de chacun de ces acteurs, et crée, de ce fait, une « mixité » dans le processus de décision et d'action, c'est-à-dire dans la gouvernance du développement de ce territoire :
 - les acteurs publics deviennent mixtes ou hybrides, en assurant certaines fonctions qui ne sont pas de leur ressort et en abandonnant des fonctions qui sont les leurs, à des associations ou même à des acteurs privés ;
 - les acteurs privés sont amenés à changer de logique :
 - la contribution à la production de biens collectifs locaux remplace progressivement l'élaboration de biens standardisés, destinés à être confrontés au marché mondial, sur la base de la seule « compétitivité » de leur processus de production.

- Ces biens collectifs vont permettre aux entreprises de conforter la transformation de leur logique, qui va progressivement se fonder sur la fabrication de biens « spécifiques » au territoire.
- Ces biens spécifiques échappent à la rente différentielle, puisqu'ils sont en principe « uniques » et peuvent donc être valorisés comme tels.
- Les entreprises se rendent ainsi dépendantes de leur territoire, en cherchant à spécifier les ressources qu'elles vont utiliser.

- les associations qui, au départ, se spécialisent souvent dans la construction et le fonctionnement de « services à la population », vont maintenant participer à part entière et gérer, dans certains cas, le développement économique du territoire²⁵.

C. Mais ce changement de logique crée aussi des conflits internes et/ou externes au territoire :

- la décentralisation a du mal à dépasser la déconcentration ;
- la démocratie officielle a du mal à devenir démocratie réelle ;
- il est souvent difficile aux acteurs privés de passer d'une logique de maximisation des revenus de l'entreprise à une logique de maximisation du processus de développement territorial que peut créer l'entreprise elle-même.

d. Finalement, il peut être même avancé que ces modifications profondes permettent souvent, à chacun des acteurs, de mieux mettre en œuvre sa propre logique et d'en tirer des résultats meilleurs.

En effet, si chaque acteur met en œuvre une logique de développement de son territoire, il en retirera des « bénéfiques » à plus ou moins brève échéance.

L'hypothèse de base qui se vérifie toujours, est en effet que le processus de développement territorial crée de l'activité.

Or, cette création d'activité valorise le travail de chacun des acteurs concernés : les activités des associations vont se diversifier ; les activités des acteurs privés vont augmenter et probablement se diversifier ; les activités du secteur public vont prendre des formes sans doute plus attractives pour les personnels qui en sont chargés. C'est ainsi que le secteur public va parfois avoir accès à des ressources – principalement associatives ou privées mais aussi publiques – qu'il ne pouvait pas mobiliser en tant qu'administration.

3. La méthode utilisée :

Calendrier, construction d'indicateurs, élaboration et mise en œuvre de la problématique, telles sont les trois composantes de la méthode utilisée.

²⁵ Cf à titre d'exemple l'histoire des activités de l'association ADRAR au Maroc qui a commencé par des activités de type « social » pour continuer par des activités plus économiques.

A. Le calendrier mis en œuvre par le projet a été le suivant²⁶ :

a. Mise en place des structures du projet :

- Le Comité directeur.

C'est l'organe directeur du projet. C'est lui qui a pris l'ensemble des décisions importantes sur son organisation et sa mise en œuvre. Il était composé de la façon suivante :

- * l'équipe d'animation du projet (cf infra),
- * un représentant de l'Algérie,
- * un représentant du Maroc,
- * un représentant de la Tunisie,
- * un représentant de la France,
- * un représentant des pays de l'UE autres que la France,
- * un représentant des pays de l'Est Méditerranéen.

²⁶ Pendant les quatre années du projet, une vingtaine de notes méthodologiques ont été rédigées par le comité directeur et envoyées à tous les participants, chercheurs et doctorants. Les principales sont les suivantes :

- Note à l'attention des absents au séminaire RAFAC de Volos. Septembre 2004.
- Propositions d'organisation scientifique, logistique et financière du projet. Eléments pour la discussion ? 14 p. Septembre 2005.
- Note complémentaire sur les études nationales. 5 p. Septembre 2006
- Résumé de la problématique. 3 p. Septembre 2005
- Note aux participants au projet FSP/MSH. Objet : Choix des doctorants. Décembre 2005
- Demandes de bourses doctorales pour des doctorants travaillant dans le projet. Septembre 2006
- Note sur l'état d'avancement du projet. 6 p. Mai 2006
- Remarques formulées après les exposés nationaux, séminaire Le Pradel. Septembre 2006
- Programme de travail de la première phase. 15 p. Décembre 2005
- Note méthodologique sur les études régionales. 6 p. Septembre 2006
- Rapport d'activité septembre 2005-mai 2006.
- Grille d'analyse des territoires 7 p. Septembre 2005
- Note sur le programme 2007 5 p. Février 2007
- Note sur la version définitive des contributions nationales 3 p. 10 février 2009
- Questions à approfondir dans tous les pays. Mai 2007
- Questions à traiter dans les études régionales. Mai 2007

- L'équipe d'animation :

C'est l'organe de la direction opérationnelle et quotidienne du projet. Il est composé :

- * d'un représentant de PACTE-Territoires : Bernard Pecqueur, professeur à l'Université Joseph Fourier de Grenoble et directeur de PACTE-Territoires ;
- * d'un représentant du CIHEAM-IAM de Montpellier : Omar Bessaoud, professeur à l'IAMM ;
- * d'un représentant du RAFAC : Pierre Campagne, professeur émérite au CIHEAM-IAMM.

- Les équipes nationales : Leur composition figure dans le tableau des participants à la recherche p. 3.

- Les doctorants : leur liste figure également dans le même tableau.

- L'équipe de rédaction du rapport final : elle a été désignée au cours du Comité Directeur élargi réuni à Volos en septembre 2008. Elle est composée de P.Campagne et B.Pecqueur.

Cette mise en place s'est effectuée à partir de la première réunion du Comité Directeur du Projet (septembre 2005).

b. Première étape : définition de l'objet du travail et engagement des équipes nationales :

- Le premier séminaire de Volos a permis la rédaction de la proposition (septembre 2004)²⁷.
- Les premiers travaux du Comité technique ont permis de finaliser la rédaction de la proposition.
- La définition du programme de travail a donné un cadre et un calendrier communs à tout le monde.²⁸

c. Deuxième étape : les analyses nationales :

- Les travaux des équipes nationales se sont déroulés, chacune dans son propre pays, dans le cadre proposé par le Comité Directeur du projet.
- Les travaux des doctorants comprenaient deux parties, l'une qui concernait leur propre recherche et était dirigée par leur directeur de thèse, le plus souvent membre du projet ; l'autre consistait à assister le chercheur du pays chargé de la contribution nationale dans son travail d'élaboration..
- La redéfinition de la problématique générale s'est déroulée selon les objectifs prévus pendant la première année du projet.
- Le séminaire du Pradel a réuni l'ensemble des équipes de chercheuses et de doctorants pendant trois jours. Au cours de cette rencontre ont été exposés les premiers résultats des études nationales, et réalisées la redéfinition de la problématique générale et la préparation des études régionales (septembre 2006).

²⁷ Organisé par PACTE-Territoires et RAFAC et financé par ces deux organismes.

²⁸ Cf. supra

Pendant cette période, comme déjà annoncé, on a donc mené de front les analyses nationales avec souvent l'aide des doctorants, ainsi que la définition de la problématique générale.

Ce séminaire du Pradel a constitué une étape très productive sur le plan scientifique car il a déclenché un certain nombre de remarques méthodologiques qui ont été largement bénéfiques aux travaux futurs des équipes.

Sans vouloir reprendre les notes régulières que nous avons rédigées à l'attention du comité de suivi, il est utile de souligner que la connexion entre la logique du projet, d'une part, et la dynamique que devait mettre en œuvre chacun des doctorants, d'autre part, n'a pas été facile à réaliser.

Pourtant, sur les neuf doctorants qui ont participé aux travaux du projet, huit étaient dirigés par des chercheurs confirmés intégrés eux-mêmes au projet. Le schéma idéal du doctorant qui utilise le ou les terrains choisis pour le projet comme terrain de thèse n'a pas pu être toujours suivi. De plus, le rythme de travail imposé à chaque doctorant, lui a donné parfois du mal à s'adapter à celui du projet.

Finalement, seuls trois doctorants ont soutenu pendant le projet, dont l'un a publié sa thèse. Les autres thèses sont en cours de rédaction et certaines en cours de finition.

Une bonne partie des difficultés aurait pu être levée si le schéma envisagé au départ, qui prévoyait, parallèlement au projet, le financement de bourses de co-tutelle avait pu fonctionner. Or, cela n'a jamais été le cas²⁹.

d. Troisième étape : Les analyses régionales.

Elle comprend les trois opérations suivantes :

- Le choix des régions et les premiers travaux de terrain.
- La définition d'une méthodologie par le Comité Technique (cf ci-dessus note 23)
- Le séminaire de Volos II (septembre 2008).

Cette étape a été la plus longue dans le temps, puisqu'elle s'est étalée de janvier 2007 à décembre 2008. Chaque équipe nationale a dû modifier son programme en raison des changements opérés dans le programme de chacun des doctorants. Par ailleurs, sur seize études régionales, seules huit pouvaient être financées par le projet. Les autres ont été à la charge des équipes participantes avec, bien entendu, des difficultés parfois importantes en raison des problèmes de financement induits.

e. Quatrième étape : La restitution des travaux de terrain.

²⁹ Sauf pour les trois thèses soutenues qui ont bénéficié de bourses obtenues indépendamment du projet.

- La mise en œuvre des études régionales a apporté globalement ce que l'on attendait d'elle. Le contact avec la réalité des processus de développement et de leur gouvernance a montré comment se mettait en place - parfois difficilement - l'articulation entre les trois types d'acteurs.

- Le séminaire de Médenine de janvier 2009 (Tunisie) a clôturé les études régionales et permis de jeter les bases de la synthèse qui constitue la troisième partie du rapport final.

- Les conclusions élaborées pour la finalisation du travail figurent dans le compte-rendu du séminaire de Médenine.

Le séminaire de Médenine, qui finalisait à la fois l'étape des analyses régionales et le projet lui-même, puisque c'était la dernière réunion officielle, a été très productif. Il a eu aussi un succès « collatéral » important : autour de la vingtaine de participants du projet, un groupe important de jeunes chercheurs tunisiens s'étaient invités et ont participé activement à nos travaux.

f. Cinquième et dernière étape : la rédaction de la synthèse et l'édition du rapport final.

Le séminaire de Médenine avait comme objectif à la fois d'analyser et de critiquer les dix **contributions nationales, qui devaient comprendre, chacune, l'approche nationale et les résultats de la ou des études régionales.** La restitution des études régionales a été faite selon les règles. La reprise des études nationales et la « couture » entre les deux ont posé quelques problèmes dans cinq sur les dix pays.

Ce qui veut dire nous avons dû attendre plusieurs semaines pour pouvoir bénéficier de l'intégralité des textes qui d'ailleurs, pour certains, réclameraient encore des modifications.

Dès le début de l'été 2009, les deux responsables du rapport final se sont mis à l'oeuvre. Un plan détaillé de plus de 20 pages était prêt en septembre et le travail s'est organisé par la suite, afin que le texte et son édition scientifique soient achevés dans les temps, c'est-à-dire fin 2009.

B. Le travail de construction et d'utilisation des « indicateurs ».

a. Les indicateurs qui ont été utilisés sont les suivants :

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.

b. La liste, le contenu et l'échelle de mesure de ces indicateurs ont été élaborés par l'ensemble des équipes au cours d'un séminaire réuni à Volos en 2004 pour rédiger la proposition.

c. Un premier test de la pertinence de cette grille a été réalisé pays par pays au cours du même séminaire.

d. Mais chacune des équipes a par la suite « réexaminé » et éventuellement « modifié » les réponses qu'elle avait élaborées au cours du séminaire de Volos. Elle a pu notamment compléter les informations dont elle disposait au moment du séminaire, par d'autres informations collectées à son retour dans le pays.

e. 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).
- Chaque équipe a intégré parfois quelques commentaires en style télégraphique.

f. Comme on le voit, cette approche est à la fois :

- objective, puisqu'elle se base sur des faits (ex : oui il y a des territoires de projet,) et
- subjective, ou tout au moins qualitative (ex.: le fonctionnement des associations n'est pas encore très démocratique).

Les notes données par chacune des équipes ont été présentées par oral pendant le séminaire. Elles ont ensuite donné lieu à un commentaire écrit, rédigé par chaque équipe.

C. La construction et la mise en oeuvre de la problématique :

a. Les 17 questions qui constituent le cœur de la problématique ont été regroupées autour des six thèmes suivants :

- * Institutions administratives (questions 1 et 2)
- * Emergence des acteurs locaux (3,4, 9)
- * Prise en charge des activités par les acteurs locaux (5, 6, 7, 8 14)
- * Processus de développement territorial (10,11, 12)
- * Gouvernance spécifique (question13)
- * Autonomisation des territoires (15, 16, 17).

b. Ces questions ont été élaborées collectivement au cours du séminaire du Pradel de septembre 2006. Elles ont donné lieu par la suite à plusieurs échanges organisés par le Comité Directeur ou l'équipe d'animation, et finalisées définitivement au cours du séminaire de Volos II (septembre 2008).

c. Il en est ressorti l'ensemble des 17 questions qui ont servi jusqu'au bout de trame de la problématique.

d. Les réponses aux 17 questions ont été élaborées dans les dix pays, d'abord avec des analyses nationales (monographies) mais surtout avec un « zoom » régional sur une ou plusieurs régions du pays.

On a ainsi demandé à chaque « contribution nationale » de présenter :

- l'*exposé descriptif du niveau de territorialisation* observé dans le pays (cf indicateurs) ;
- des *ajouts* éventuels, propres à tel ou tel pays, qui ne sont pas traités dans les indicateurs (ex. les problèmes de relation entre territorialisation et religion...), ou qui méritaient un développement plus important que celui qui a été fait avec l'analyse des indicateurs ;
- l'*analyse explicative* des phénomènes de territorialisation dont l'essentiel sera tiré d'une analyse régionale ou d'un cas concret...

e. Ce travail par pays a permis de se livrer à une analyse comparée des dix pays selon deux approches complémentaires et liées entre elles :

- Analyse comparée sous l'angle descriptif (comparaison à l'aide des indicateurs et des ajouts (partie nationale des monographies)
- Analyse comparée sous l'angle explicatif : « Qu'est ce qui explique les différences observées dans les réponses des pays aux 17 questions déjà formulées ci-dessus ». Cette analyse comparée a été réalisée, comme précédemment indiqué, en regroupant les thèmes (cf a. ci-dessus)

D. Le débat sur la synthèse :

Il a pu avoir lieu au cours du séminaire de Médenine de Janvier 2009.

Cette réunion a permis en effet d'exposer le résultat de chacune des dix contributions nationales et de poser à leurs auteurs respectifs un certain nombre de questions sur les résultats obtenus.

La restitution de ces débats s'est effectuée à deux niveaux :

- celui des contributions nationales. Celles-ci ont en effet été reprises par leurs auteurs qui ont intégré dans leur contenu les remarques effectuées au cours du séminaire.
- celui de la préparation de l'analyse comparée. On a pu en effet, à la suite du séminaire, résumer pour chaque pays les résultats du débat sur le questionnement de la problématique. Cette démarche a consisté à élaborer une grille par pays, dont la trame est celle des 17 questions « regroupées ».
- Cette grille a servi de base à l'élaboration de l'analyse comparée « explicative », telle qu'elle est exposée dans la troisième partie (chapitre II).

En conclusion de cette première partie, on voudrait faire plusieurs remarques :

- La première concerne la coopération entre les deux initiateurs de ce projet, l'UMR PACTE-Territoires de UJF de Grenoble et le RAFAC initié et animé par le CIHEAM-IAM de Montpellier. On peut affirmer sans fausse modestie que, de ce point de vue là, cette coopération est un succès. Il y a bien, comme cela était prévu dans les objectifs, une « méditerranéisation » progressive de PACTE et une « territorialisation » du RAFAC. L'une des preuves concrètes en est que les inscriptions en doctorat à Grenoble d'étudiants de l'IAMM augmentent sensiblement et que certains enseignements de l'IAMM sont assurés par PACTE. Ce trait prouve bien que le rapprochement n'aura pas été qu'occasionnel et que des liens profonds sont en train de se tisser. Par ailleurs, les deux institutions travaillent déjà ensemble à l'élaboration d'une « suite » à ce travail.

- La deuxième concerne le RAFAC. Ce réseau, âgé maintenant de 25 ans et qui n'a jamais eu, ni financement permanent, ni affiliation à une quelconque organisation internationale, et dont la production est effectuée par des scientifiques « bénévoles », a donc pu continuer de produire grâce aux moyens - même s'ils sont modestes - procurés par le projet. Ce dernier aura permis de continuer une démarche d'analyse comparée qui lui est chère et qui est assez unique dans les disciplines et pour les pays qui le concernent.

- La troisième consiste dans les liens - encore timides certes, mais bien réels - qui commencent à exister entre PACTE-Territoires de l'UJF et certaines institutions d'enseignement et de recherche méditerranéennes. En articulation avec le RAFAC et le CIHEAM, on peut se féliciter que PACTE puisse tisser des liens scientifiques importants dans le domaine qui est le sien.

- La quatrième enfin consiste à prendre conscience des limites de ce travail. On sait qu'elles tiennent à de nombreux facteurs que l'on a signalés ci-dessus. Mais ces limites peuvent elles-mêmes permettre de se projeter en avant pour s'essayer, dans le domaine qui est le nôtre, à savoir

le développement territorial, à envisager des coopérations plus importantes comme celles que nous proposons dans la conclusion générale de ce travail.

.

DEUXIEME PARTIE

LES CONTRIBUTIONS NATIONALES

Introduction de la Partie II

Dans la première partie, nous avons restitué le plus fidèlement possible les décisions collectives que nous avons prises, au début du projet d'une part et au fur et à mesure qu'il se mettait en œuvre d'autre part, concernant les bases de notre recherche, son objet, sa problématique, ses hypothèses et ses méthodes.

Notre recherche s'est poursuivie par le plus facile, à savoir ce que nous avons appelé l'analyse de l'émergence de la territorialisation vue du point de vue national. Cette analyse a consisté à étudier dans chacun des pays quelles ont été les transformations récentes de l'organisation spatiale du pays et quelle a été l'émergence progressive des processus de territorialisation observés sur l'ensemble du territoire.

On s'est attaché, pour respecter les limites de notre objet, à rester dans les territoires ruraux, tels qu'on les a définis dans la première partie.

De plus, on a mis l'accent, comme on l'a signalé dans la problématique, sur une approche qui soit centrée sur deux phénomènes principaux :

- Les transformations de la **gouvernance**, et en particulier l'articulation entre les trois groupes d'acteurs qui gèrent le développement d'un territoire, les acteurs publics, les associations et les acteurs privés.
- Les **transformations des activités** promues et gérées par les acteurs locaux, dont l'objectif tend à devenir la **valorisation locale des ressources territoriales**.

Cette recherche était menée à partir d'une grille d'« indicateurs » élaborés en commun par l'ensemble des chercheurs concernés, notamment au cours d'un séminaire qui a été organisé à Volos en 2004 pour préparer la proposition de projet.

Les résultats de ces investigations ont donc abouti à un rapport d'analyse nationale qui comprend, pour chaque pays, un texte et un certain nombre d'indicateurs. Texte et graphiques d'indicateurs, ainsi que les commentaires que l'on peut en faire, constituent les deux premières parties de chaque « contribution nationale ». Ils ont été réalisés, dans chaque pays, essentiellement à partir de l'information existante.

On a expliqué pourquoi - dans le chapitre II de la Première Partie -, nous avons décidé de tenter d'aller un peu plus loin que ces premiers résultats, en tentant de répondre à un certain nombre de questions -17 au total - permettant d'expliquer ce que l'on observe dans ces processus de territorialisation.

On sait que cette partie explicative a été réalisée en étudiant une ou deux régions par pays. Le résultat de chacune de ces études régionales a fait l'objet d'une note qui est insérée dans la présente deuxième partie, après chaque analyse nationale. Les trois documents, étude nationale, analyse par indicateurs et étude(s) régionale(s) constituent le « dossier » de chaque pays.

Les dossiers par pays sont présentés ci-dessous dans l'ordre suivant :

- Pays du Maghreb : Algérie, Maroc, Tunisie.
- Pays de l'Union Européenne : Espagne, France, Grèce.
- Pays de l'Est Méditerranéen : Albanie, Egypte, Liban, Palestine.

ALGERIE

Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens : l'exemple algérien

Slimane BEDRANI*,
Abdel-Madjid DJENANE*,
Hichem HACHEROUF*,
Sabria LARIBI*

Introduction

En Algérie, dans le cadre de la nouvelle stratégie d'aménagement du territoire, et à travers la politique du renouveau rural (2007), l'action territoriale occupe une place qui se veut importante pour le développement rural. C'est dans ce contexte que ce travail de recherche s'insère en ayant pour objectifs :

- de comprendre si et comment s'effectue l'émergence de territoires ruraux ?
- de savoir quels sont les facteurs qui expliquent ce processus d'émergence ?

On admet que le processus de territorialisation des espaces ruraux est d'autant plus fort :

- que le degré de déconcentration et, surtout, de décentralisation est plus important ;
- que la présence d'acteurs locaux désireux de se coordonner entre eux en vue de développer le territoire est forte ;
- qu'il existe des ressources économiques et sociales réelles et/ou potentielles susceptibles d'être mises en valeur.

Le questionnement auquel cherche à répondre la présente recherche est relativement vaste.

Tout d'abord, en ce qui concerne les institutions administratives, on peut se poser la question de savoir jusqu'où va le processus de déconcentration/décentralisation au niveau territorial et au niveau des formes d'activités ? Le degré de déconcentration /décentralisation s'explique-t-il par les choix politiques des Etats, et/ou les capacités d'appropriation des décisions au niveau local ?

Ensuite, pour ce qui est de l'émergence des acteurs locaux, le processus est-il basé sur les élus locaux, sur le tissu associatif, sur les deux ? Cette structuration locale est-elle, au moins en partie, institutionnalisée et sous quelle forme dans les territoires étudiés ? Le degré d'émergence des acteurs locaux s'explique-t-il par le contexte national (législation, encouragement de la

* CREAD et INA, Alger

♦ Professeur, FSEG-UFAS, Sétif (Algérie)

* Chercheur au CREAD

* Chercheur au CREAD

démocratie locale, processus électifs) et/ou par le contexte local (présence ou absence de leaders locaux, cohésion sociale de la zone, cohérence du territoire) ?

La prise en charge des activités et du processus de développement local par les acteurs locaux est-elle effective ? Quelles sont les origines de cette prise en charge ? Un problème particulier ? L'existence de ressources spécifiques que l'on a décidé de valoriser ?

Il serait intéressant aussi de savoir s'il existe dans ces territoires des processus de développement territorialisés, que ce soit par des projets territorialisés ou par des dynamiques locales d'activités. L'articulation entre les trois facteurs : décentralisation et émergence des acteurs locaux et apparition de territoires d'activités est-elle identique dans l'ensemble des territoires du pays ? La territorialisation des activités s'explique-t-elle par des facteurs nationaux (législation et organisation du développement, financements, contractualisation entre les différents niveaux territoriaux, local, régional, national, et éventuellement international (essentiellement dans le cadre de l'UE), ou encore par la nature des problèmes posés, et les capacités des acteurs à articuler leurs interventions autour des ressources territoriales ?

Enfin, y a-t-il une réelle autonomie des associations de développement local, ou un noyautage, par exemple par la présence de fonctionnaires détachés dans les associations de développement local ou dans les processus de décision (programme et budgets ?). Qui initie, qui décide, qui programme ? qui finance ?

Pour répondre à ces questions et dans le but d'identifier les constantes éventuelles dans le processus de territorialisation, on commencera, dans une première partie, par donner une vue globale sur les tentatives de construction des territoires ruraux en Algérie, puis, dans une deuxième partie, on donnera l'exemple de deux communes appartenant à deux espaces géographiques et climatiques et à des groupes ethniques différents :

- la commune d'Ighil Ali dans la wilaya de Bejaia au Nord du pays se trouve en territoire montagneux et de population berbère depuis longtemps sédentaire ;
- la commune de Hadj Mécheri dans la wilaya de Laghouat est située en territoire steppique à vocation agropastorale, à population d'origine arabe anciennement nomade, récemment sédentarisée.

1. Vue globale sur les tentatives de construction des territoires ruraux en Algérie.

La création en 2002 d'un poste de ministre délégué au développement rural auprès du ministre de l'agriculture et du développement rural est un signal fort de la part des pouvoirs publics de leur intérêt grandissant pour le milieu rural. La politique relativement active menée depuis ne doit pas faire oublier que des efforts antérieurs de construction des territoires de développement rural ont été faits et que des contraintes dans cette entreprise ont été plus ou moins surmontées. Avant d'analyser ces efforts, il est nécessaire de prendre connaissance de la situation de l'espace rural algérien actuel.

A. Des territoires ruraux inégalement développés.

Les analyses récentes en matière d'aménagement du territoire sont relativement pessimistes quant à l'état du territoire, ainsi qu'il a été souligné à la fin des années quatre-vingt-dix : « ...*la crise que nous vivons a révélé au pays une multitude de divorces entre le territoire et ses populations et l'exclusion de pans entiers du territoire ; ce territoire présente des ruptures multiples et la cohésion sociale subit les effets des réajustements économiques et monétaires et pour beaucoup d'Algériens, les perspectives d'élévation sociale se sont affaiblies*³⁰. ».

Dans l'espace plus restreint du monde rural, l'affinement de l'analyse précédente pourrait montrer l'existence de deux types de territoires ruraux : les territoires relativement dynamiques et les territoires plutôt déprimés.

Dans les territoires dynamiques, il y a l'espace montagneux peuplé du Nord du pays. Il correspond globalement aux wilayate qui ont bénéficié dès le début des années soixante-dix, de programmes spéciaux de développement, à savoir Béjaïa et Bordj-Bou-Argeridj, alors rattachées à Sétif, Tizi-ouzou et Tlemcen. Dans le Trara, comme dans le Djurdjura ou les Babors, la population est fortement agglomérée et l'accès aux services publics (électrification, santé, AEP, éducation, routes, assainissement, etc....) est assuré pour la plus grande partie de la population. La population agricole y est relativement faible comparativement à celle occupée dans les autres secteurs d'activité. Cet espace abrite approximativement le tiers des communes rurales.

Le second espace homogène regroupe les communes ayant des ressources hydrauliques relativement importantes. Ce sont les plaines littorales irriguées, la steppe (Biskra notamment) et la région saharienne (El Oued, Ouargla, Bechar, Adrar). Cet espace compte lui aussi le tiers environ de l'effectif des communes rurales du pays.

Dans les territoires déprimés, on compte également deux espaces. Le premier comprend les zones forestières du Nord du pays (essentiellement la région Nord-Est) et une partie des Hauts Plateaux. Cet espace se caractérise par de faibles potentialités hydrauliques mais d'importantes ressources en sols. L'agriculture, lorsqu'elle existe, est du type pluvial et l'habitat y est souvent dispersé et mal sinon insuffisamment desservi en équipements et services publics. Il regroupe également 1/3 environ du territoire rural du pays.

Le second espace, formant les territoires déprimés, correspond, par déduction, au reste du territoire du Nord de l'Algérie, c'est-à-dire à la partie des hauts plateaux non dynamiques. Il s'agit d'un espace non favorable où les activités économiques sont peu développées et l'activité d'élevage occupe, en l'absence d'eau d'irrigation, la moitié environ des ménages ruraux. Les conditions de vie y sont peu attrayantes à cause de l'absence des différentes commodités dont l'eau courante, l'électricité, l'assainissement, l'éloignement des infrastructures publiques, etc...

³⁰ - Chérif Rahmani, ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire, « Prologue au débat national sur l'aménagement du territoire », in Les dossiers de l'aménagement du territoire, édition OPU.

B. Les contraintes.

a. La diversité des territoires physiques : une complémentarité mal exploitée.

Assurer un développement harmonieux et équilibré de tous les territoires ruraux algériens ne peut se faire sans la prise en compte d'une multitude d'éléments à la fois.

Bien que l'activité agricole se soit jusqu'à récemment confinée dans le Nord du pays, qui ne représente que le 1/6 seulement de la superficie totale, les territoires ruraux sont extrêmement diversifiés et contrastés.

Le premier contraste est celui qui dote le pays de trois ensembles physiques distincts : le Tell , la Steppe et le Sahara.

L'ensemble Tell-steppe, traversé d'ouest en est par deux chaînes de montagnes, l'Atlas Tellien et l'Atlas Saharien, abrite une multitude de territoires ruraux et espaces agraires, à savoir :

- *les plaines littorales majeures* (Oranaise, Mitidja et plaine d'Annaba) et *plaines plus étroites* (Basse Soummam, Jijel, Collo) ;
- *les bassins intérieurs* de Tlemcen, Sidi Bel Abbès et Mascara à l'ouest, Cheliff, Beni Slimane et Haute Soummam au centre ;
- *les hautes plaines* perchées à 800 ou 1000 m d'altitude et encadrées par les deux Atlas se présentent comme un vaste couloir qui a toujours favorisé les déplacements humains, la vie agropastorale et même la constitution de grands Etats. Se présentant en forme de cuvette, le régime des eaux est ici plutôt endoréique, d'où la présence des nombreuses *sebkha*. Le climat plus aride à l'Ouest fait que cette partie des hautes plaines convient plus aux parcours alors que celles orientales, plus humides, conviennent à la culture des céréales ;
- *la chaîne atlasique* longe au Sud les hautes plaines. Elle est sub-aride, à l'exception du massif des Aurès couvert de forêts et doté de vallées riches en eaux ; et enfin,
- *le domaine saharien* qui renferme l'un des déserts les plus vastes et les plus rigoureux de notre planète. Celui-ci abrite quelques oasis créées depuis plusieurs siècles autour de points d'eau ayant historiquement servi de relais sur les grandes routes caravanières (Ouargla, In Salah, Adrar) ou créées récemment dans le cadre de la mise en valeur des ressources naturelles et de peuplement des régions sahariennes.

Loin d'être isolés les uns des autres, ces espaces ont toujours été complémentaires entre eux, ainsi que le relève le géographe Marc COTE : « *Ces milieux physiques très différenciés présentent une caractéristique commune : leur disposition en éléments longitudinaux étirés les rapproche les uns des autres sur une transversale. Skikda la littorale et Biskra la saharienne sont à moins de 250 km l'une de l'autre ; les cèdres des Aurès sont à 30 km à peine à vol d'oiseau des palmeraies de piémont. Cette proximité de milieux très différents suscite tout naturellement l'utilisation de leurs complémentarités*³¹. »

³¹ - Marc COTE : L'espace algérien. Les prémisses d'un aménagement, OPU, Alger, 1983.

La complémentarité entre les divers espaces n'est pas seulement longitudinale mais aussi et surtout transversale, c'est-à-dire entre la plaine et la montagne. Dans l'Atlas Tellien, les habitants des montagnes vont souvent chercher leur complément de revenu dans les plaines littorales et les bassins intérieurs, alors que les populations de la steppe entretiennent l'*achaba* et l'*azaba* grâce aux allers et retours réguliers entre la steppe et les hautes plaines et vice-versa.

C'est cette complémentarité transversale entre les différentes zones et territoires qui a souvent été à l'origine du maillage administratif du pays mais aussi de la sédentarisation des populations, donc de l'émergence et du développement des agglomérations et villes ainsi que des voies de communication.

Cela n'est pas cependant suffisant pour comprendre la complexité et la diversité des territoires ruraux de l'Algérie. La tradition divise en effet le Tell en trois grands ensembles transversaux qui ont des fondements historiques et économiques : les régions Est, Centre et Ouest sont héritées de l'époque ottomane et étoffées après cette époque.

b. Le désert aux portes de la mer.

Le climat est également un facteur déterminant dans la répartition de la population à travers les différents territoires. En Algérie, la répartition des précipitations est marquée d'une double dissymétrie : le littoral est mieux arrosé que l'intérieur (1200 mm à Souk El Tenine, 500 mm à Sétif et seulement 250 mm à Ain Azel, soit 100 km à vol d'oiseau entre la mer et les premiers contreforts de l'Atlas saharien) et les écrans montagneux sont les responsables évidents de cette brusque diminution. Sur le littoral, des différences de pluviométrie sont également importantes entre l'Est et le Centre, relativement bien arrosés, et l'Ouest, aride. La sécheresse est ici causée par les chaînes de montagnes marocaines, le Moyen Atlas et le Rif.

c. La littoralisation : un phénomène naturel ?

Ces différences de précipitations ont introduit des disparités dans le peuplement mais aussi dans les systèmes de cultures. En matière de population, les données du recensement de la population (RGPH) de 1998 révèlent que 40,6 % de la population totale du pays se concentre dans les wilayate maritimes, 33,5 % dans les plaines et bassins intérieurs, 20,8 % dans les hautes plaines et la steppe, et le reste soit 5 %, dans le Sahara. C'est dire que les trois-quarts environ de la population totale se concentrent dans le littoral et 95 % dans l'ensemble Tell-steppe. Ainsi, plus on se rapproche du littoral et de la côte, plus élevées sont les densités au km². On devine alors l'ampleur de la pression qui s'exerce sur les ressources dont notamment la ressource sol. Bien que des précautions soient prises pour sauvegarder les terres agricoles, la réalité quotidienne se manifeste par le rétrécissement des périmètres agricoles envahis par l'urbanisation et l'industrialisation (ce phénomène touche tous les territoires et périmètres agricoles se situant dans les plaines littorales, les plaines et bassins intérieurs ; les cas de la plaine d'Arzew et d'Oran à l'ouest, de la Mitidja et du Sebaou au centre et de la Soummam, de Zardezas et de Bou Namoussa à l'est sont, de ce point de vue, significatifs. La région montagneuse, notamment de Kabylie, est dans une situation plus inquiétante encore puisque les prélèvements fonciers au profit de l'urbanisation sont souvent comblés par des défrichements nouveaux, quoique officiellement non autorisés.

d. La spécialisation agricole, résultat de l'adaptation aux aléas climatiques.

S'agissant des spéculations pratiquées sur les différents espaces, les innovations introduites récemment dans le cadre de la relance de l'activité agricole ne sont pas encore parvenues à changer les tendances lourdes des spécialisations régionales. Ainsi, et parce que plus résistantes à la sécheresse, les céréales occupent l'essentiel de la superficie agricole du pays et se trouvent quasiment dans tous les territoires ruraux, même si l'espace qui lui est réservé depuis plusieurs millénaires est celui des hautes plaines. Néanmoins, elles sont de moins en moins pratiquées dans la steppe qui bénéficie ces dernières années d'une attention particulière (protection des micro-zones les plus vulnérables et régénération de la flore et de la faune steppiques) et continue à supporter l'essentiel du troupeau ovin, plus dense dans les parties centrale et occidentale que dans la partie orientale. Dans les plaines littorales et les bassins intérieurs, ce sont globalement les cultures à forte valeur ajoutée qui dominent : maraîchage, agrumes et arboriculture fruitière sont favorisés. L'agrumiculture est en effet présente tant la plaine oranaise que dans la vallée du Chelif ou encore dans la Mitidja, la Soummam, la plaine de Skikda et plaine de Bou Namoussa. Notons que cette dernière plaine produit également de la tomate de conserve et qu'elle contribue à concurrence de 50 % à la couverture du besoin national exprimé en ce produit. La zone des coteaux, notamment ceux de Tlemcen, Mascara, Dahra et Médéa, tend de nouveau à renouer avec son passé viticole après avoir connu les arrachages massifs de ses vignobles au milieu des années soixante. La zone de montagne centrale, en fait la Kabylie, de Tizi-Ouzou à Collo, continue quant à elle à abriter l'essentiel du verger oléicole du pays mais aussi à diversifier ses systèmes arboricoles en promouvant l'arboriculture fruitière ; il s'agit là d'une spécialisation à caractère économique (accroissement des revenus) et écologique (lutte contre la dégradation des sols). Dans le Sud du pays, l'activité agricole commence là aussi à prendre de l'ampleur. La datte n'est plus la seule production agricole de cette partie du territoire. Grâce à la mise en place d'un fonds de soutien à l'agriculture, le FNRDA, plusieurs territoires agricoles commencent à émerger. Ainsi, en peu d'années, la wilaya de Biskra a pu supplanter les wilayate du littoral en matière de production maraîchère puisqu'elle fournit désormais à elle seule, depuis 2002, la moitié de la production nationale de maraîchage. Les périmètres de mise en valeur créés aux alentours immédiats des grandes villes du Sud (El Oued, Ouargla, Adrar, Bechar, Tamanrasset) entretiennent eux aussi une agriculture péri-urbaine non négligeable mais aussi la culture des céréales sur des périmètres créés dans le cadre de la loi d'accès à la propriété foncière par la mise en valeur des terres sahariennes (Gassi Touil dans la région pétrolière de Hassi Messaoud, Abadla dans la région de Bechar, et Adrar dans la région du Gourara, dans le Sud-Ouest du pays).

S'agissant de la production animale, celle-ci est présente partout. Néanmoins l'élevage ovin est avant tout le fait de la zone steppique qui s'étend de Nâama à l'Ouest jusqu'à Tébessa à l'Est. L'élevage bovin se localise quant à lui dans la région tellienne Est soit, en gros, entre Jijel et El Tarf.

C.. Les efforts de construction des territoires ruraux.

Les efforts de construction des territoires ruraux ont été permanents. L'immensité du territoire, les contrastes naturels qui distinguent les grandes zones et régions du pays, la répartition différenciée de la population entre ces différents espaces et enfin la concentration de l'activité

sont à la base de l'aménagement du territoire en général et de la construction des territoires ruraux en particulier.

Bien que la régionalisation politique ne soit pas encore à l'ordre du jour en Algérie, la régionalisation économique semble être un fait acquis et même une œuvre des pouvoirs publics élaborée au moyen des remodelages administratifs successifs et des efforts d'investissements dans le cadre de la planification régionale.

a. Le Sahara : une région économique au même titre que les autres.

Traitant de la question du territoire en Algérie, Marc COTE distinguait dans les années quatre-vingts :

- l'« Algérie utile » ou « Algérie humanisée » du Nord du pays, qui abritait la quasi-totalité de la population et des activités,
- l'« espace politique algérien » renfermant un territoire aux quatre-cinquièmes non peuplé ; le Sahara est en effet parsemé de quelques oasis.

Pour changer cette image - même si le désert est toujours hostile et difficile à dompter - bien des efforts d'aménagement des territoires du Sud ont été déployés depuis le début des années soixante-dix pour en faire une région semblable aux autres régions du pays. Ainsi, les programmes de développement successifs ont permis de doter cet espace des équipements techniques et administratifs nécessaires mais aussi des infrastructures routières (transsaharienne) et aériennes (une dizaine d'aéroports) considérables qui font de ce désert une aire de circulation et d'activité non négligeable.

Dans le domaine rural, aux efforts de développement initiés dans les années soixante-dix et qui avaient vu déjà l'aménagement de zones agricoles importantes (Abadla dans la région de Béchar, Gassi Touil dans celle de Hassi Messaoud, etc.) sont venus s'ajouter les efforts de développement de l'agriculture saharienne dès le début des années quatre-vingts. La loi de 1983, dite APFA (accession à la propriété foncière agricole par la mise en valeur), a en effet permis une extension importante des terres agricoles sahariennes mais aussi de la production agricole. Outre la production de dattes, une culture spécifique à ce terroir, plus de la moitié de la production maraîchère du pays provient aujourd'hui du Sahara du Nord (Biskra, El Oued, Ghardaïa, Ouargla à l'Est et Bechar et Adrar à l'Ouest). On devine que le développement de cette activité et, par suite, l'extension du territoire agricole saharien n'ont pu se faire sans le développement de l'irrigation au moyen du pompage de l'eau à des profondeurs souvent importantes (nappes du continental terminal et intercalaire) et sans la main-d'œuvre agricole spécialisée venue, en partie, du Nord du pays. Aujourd'hui, grâce au développement de l'activité agricole et à celle des hydrocarbures, la région du Sahara constitue l'un des principaux bassins de l'emploi du pays.

Dans le Nord du pays, les efforts de construction des territoires ruraux sont également importants et anciens. Ils se situent au moins à deux niveaux : le maillage territorial et la tentative d'industrialisation rurale.

b. Le maillage territorial.

A cause de l'inégal développement des territoires ruraux induit par les processus d'expropriation-marginalisation mis en œuvre par la colonisation au début de la seconde moitié du dix-neuvième siècle (loi du Sénatus Consulte de 1863 qui avait touché une superficie de 6 885 000 ha et avait eu pour objectif sociopolitique l'éclatement des tribus en douars aux limites fixes et facilement contrôlables, la loi Warnier de 1873 avait supprimé l'inaliénabilité des terres et avait parachevé le mouvement d'expropriation foncier précédent, à la suite de l'insurrection de 1871, etc.), plusieurs maillages territoriaux ont vu le jour en Algérie.

La première action remonte à 1845 déjà et avait reconduit le partage de l'Algérie introduit par les Ottomans en trois provinces : l'Algérie partagée durant la période turque en trois beylicats rattachés au Dey d'Alger est désormais partagée en trois départements (Oran, Alger et Constantine). Une vingtaine d'années plus tard, en 1866, on assistait à l'avènement de la commune construite sur les principes du régime municipal métropolitain, quoique les principales villes de l'Est (Annaba, Constantine et Skikda fussent déjà organisées dès 1848 en communes)

Le régime municipal mis en place en 1866 distinguait les « communes de plein exercice » (CPE) où l'élément européen était relativement important, des « communes mixtes » (CM) regroupant douars et tribus et où la population européenne était quasiment absente. La différence entre les deux types de communes est que les premières furent équipées de périmètres de colonisation, de villages coloniaux dotés des équipements et services de base vitaux, en même temps qu'elles furent implantées sur les plaines fertiles du littoral et les vallées, les bassins intérieurs, alors que les secondes s'étendaient sur de très vastes étendues enclavées et peu fertiles. En 1931, à l'occasion du centenaire, le paysage rural algérien était partagé en deux grandes zones rurales : les CPE regroupaient quelque 2 360 000 habitants et une superficie de 2 730 000 ha et les CM comptaient de leur côté une population de 3 540 000 habitants et une superficie de 18 139 000 ha. On soulignera avec Djamel RAHAM que « ..., la commune fût l'œuvre du législateur plus que de la nature et de l'histoire. Selon la répartition et l'importance des populations européennes et locales, des communes de statut différent furent instituées. La notion de commune ne correspondait pas à une entité homogène sur les plans spatial, social et économique... »³²

Les premières corrections furent apportées à ce système en 1956, avec l'éclatement de la guerre d'indépendance mais c'est, deux années plus tard, en 1958, avec l'avènement du « Plan de Constantine », que la réforme de l'organisation du territoire va être accélérée.

L'Algérie, qui comptait avant cette date 3 départements, 20 arrondissements, 78 CPE et 330 CM, va connaître à partir de 1958 la promotion de plusieurs douars et centres municipaux au rang de communes. Le nombre de départements passa à 15 et celui des communes à 1 525 jouissant toutes du même statut CPE. Ce nouveau maillage territorial fut accompagné par un vaste programme de développement économique et social qui ne sera que partiellement réalisé.

L'avènement de l'Indépendance et le départ massif de la population européenne seront à l'origine d'un nouveau remodelage administratif. En effet, face au manque de cadres gestionnaires et face aussi à la déstructuration des infrastructures économiques, il est mis en place dès 1963 un nouveau maillage territorial. Alors que le nombre de départements et d'arrondissements, dénommés désormais et respectivement wilayate et dairate, reste le même, le nombre de

³² Djamel RAHAM : « Genèse et évolution du maillage territorial en Algérie. Le cas de l'Est algérien », in revue des sciences humaines, n° 20, décembre 2003, Université Mentouri, Constantine.

communes est pratiquement réduit de 60 %, passant à 676 seulement. Le remodelage territorial a porté sur le rattachement des communes pauvres aux communes riches, correspondant ainsi à un ou deux périmètres de colonisation et à plusieurs douars démunis.

Dans le domaine strictement agricole, ce mouvement de concentration administrative s'est traduit également par le phénomène de la concentration foncière des anciennes terres coloniales. Sur les 3,2 millions d'ha de terres coloniales recensées en 1954, 2,4 millions d'ha seront rattachés dès 1963 à l'autogestion. Ainsi, les 22 000 exploitations coloniales seront rattachées aux 2 000 domaines autogérés et coopératives des anciens moudjahidine.

Le maillage territorial de 1963, répondant au manque de cadres, sera remplacé en 1974 par un nouveau redécoupage administratif, le but recherché par la décentralisation administrative étant celui de la diffusion des moyens de développement local. Le nombre de communes passe à 704, soit 28 nouvelles par rapport à 1963 et le nombre de wilayate est désormais de 31 contre 15 en 1963. Les nouvelles wilayate sont essentiellement créées dans la zone steppique, un espace déshérité comparativement aux wilayate du Nord et à celles du Sud.

Les années soixante-dix sont également la période des grands aménagements agraires et ruraux. Dans le domaine des structures agraires, il a été remarqué que 8 % seulement des exploitations agricoles possédaient 50 % de la SAU du pays, alors que 500 000 paysans environ ne possédaient pas de terre. Pour parer à ce déséquilibre du monde rural, la révolution agraire, décidée en 1971 et lancée en 1972, va procéder à plusieurs nationalisations de terres et à leur distribution à quelques 95 000 fellahs organisés en 6 000 collectifs ou coopératives. Les terres cultivables nationalisées sont celles des communes, puis celles des propriétaires fonciers absentéistes et enfin le surplus de terre des grands propriétaires exploitants. Au total, 28 000 propriétaires ont été touchés et 1,1 million d'ha nationalisés.

Dans le domaine de l'aménagement rural, notamment de l'habitat, les années soixante-dix seront marquées par le projet de construction de 1000 villages socialistes agricoles, notamment dans la zone éparsée des hauts plateaux et de la steppe. L'objectif recherché est celui de la fixation de la population rurale, tout en améliorant ses conditions de vie au moyen des infrastructures et services de base (école, centre de santé, électricité, route, eau, etc.). Les bilans établis au milieu des années quatre-vingts ne sont guère satisfaisants puisque 30 à 40 % seulement des villages prévus ont été effectivement réalisés mais sont souvent dépourvus de la dynamique projetée, de même qu'ils sont numériquement insuffisants par rapport aux besoins recensés. C'est pourquoi, la conception de ces villages a évolué dans le temps, en passant du « village dortoir », « atone », des années soixante-dix, à « l'élargissement des villages existants » et des « villages centres » de plus de trois cents logements dans les années quatre-vingts³³. Aujourd'hui, « logement social », « aide à la rénovation et à la construction de l'habitat rural » sont les nouvelles formules de réalisation du logement rural, formules visant à cibler les ruraux en quête d'amélioration de leurs conditions de logement.

Alors que la question du développement local est posée dans les années soixante-dix, c'est au milieu des années quatre-vingts, en 1984, qu'elle connaîtra une reprise avec le nouveau maillage

³³ Se conférer à Jean Claude BRULE et Jacques FONTAINE : « L'Algérie : volontarisme étatique et aménagement du territoire », Editions OPU, Alger, 1986.

territorial. Le nombre de wilayate est porté à 48 et celui des communes à 1 540 dont un quart environ de « communes douars »³⁴, soit un nombre identique à celui de 1958. S'agissant de ce dernier remaniement territorial, on peut relever qu'il « est intervenu à un moment où le pays a été marqué par de profondes transformations démographiques, urbaines et économiques. Le but recherché est de réduire les écarts entre les différentes régions du pays, dus à la politique coloniale puis à la politique économique des deux premières décennies de l'indépendance où l'accent a été mis sur le littoral et les grands pôles urbains.... Parmi les faits marquants, on note l'émergence d'unités rurales dans les régions les plus défavorisées. Parfois, en l'absence de véritables chefs-lieux, des hameaux isolés ont été désignés pour exercer la fonction de premier centre, tandis que certaines communes, exposées à de grandes difficultés, ont vu leur population fortement diminuer. »³⁵

Les tentatives d'un meilleur aménagement possible du territoire ne sont pas le seul fait des communes, quoique celles-ci soient dotées de « l'autonomie de la décision » et sont les « unités de base » en matière de développement local. Le développement sectoriel ainsi que le développement régional jouent également un rôle prépondérant dans l'œuvre de construction des territoires ruraux au moyen de la planification spatiale. Trois étapes importantes dans l'entreprise de l'aménagement de l'espace peuvent être décelées.

La première, appliquée dès 1966, avant même le lancement du plan triennal (1967-1969) et du premier plan quadriennal (1970-1973) poursuivait l'objectif de la mise à niveau des wilayate les plus déshéritées (Oasis, Aurès, Kabylie, Tlemcen). Elle sera suivie d'autres actions (1969-1973) et l'application de ces mêmes programmes spéciaux à cinq autres wilayate déprimées dont Sétif, Médéa, etc..., et aux daïrate des wilayate relativement prospères. Elle sera enfin clôturée par un dernier programme spécial « communes déshéritées », essentiellement rurales, dont le nombre s'est élevé à 300 environ et, à partir de 1979, aux cinq wilayate du Sud.

La planification spatiale a ensuite pris une forme plus fine qui est la régionalisation de la planification nationale qui verra le lancement de l'objectif de réalisation de l'équilibre régional, de l'extension vers le Sud, du programme ferroviaire, de la ceinture industrielle des hauts plateaux. L'Algérie est alors (1974-1977) divisée en quatre grandes régions économiques (Centre, Est, Ouest, Sud) et des investissements similaires, notamment dans le domaine de l'industrie de transformation, surtout pour les trois premières régions, seront ventilés avec équité afin de mieux fixer les populations. Mieux que cela, c'est le début de l'industrialisation rurale, une question qui sera traitée ci-dessous.

La troisième et dernière forme de planification spatiale, démarrée en 1980, comporte trois niveaux. Le Plan National d'Aménagement du Territoire devait servir d'assiette aux plans régionaux et communaux de développement. Le niveau régional est quant à lui couvert par les plans de wilaya qui prennent en compte les potentialités des wilayate et maintiennent de fait leurs cohérences. Ici sont élaborés les plans sectoriels de développement, assurant souvent l'équilibre intercommunal et même interwilayal. Le niveau local se caractérise, quant à lui, par l'élaboration des plans communaux de développement qui ont pour objectif de répondre à des besoins

³⁴ Une « commune douar » est formée d'une population ethniquement homogène (la tribu ou douar) vivant sur un territoire attribué par la loi du Sénatus Consulte de 1863.

³⁵ Djamel RAHAM, op. cité.

immédiats dont les budgets nécessaires à leur réalisation sont souvent modestes (construction d'une école, ouverture et revêtement d'une piste, captage de sources et adduction d'eau potable, construction de salles de soins, etc.).

La crise financière du milieu des années quatre-vingts conduira au désengagement brutal de l'Etat des secteurs socio-économiques et la mise de l'économie sous ajustement structurel ne fera que renforcer les différents déséquilibres, tant au niveau national, que régional ou local. Aujourd'hui, avec l'embellie financière que connaît le pays, d'autres horizons pourraient poindre et d'autres objectifs pourraient être fixés.

c. L'industrialisation rurale.

L'effort de construction des territoires ruraux en Algérie est également synonyme d'effort d'industrialisation des campagnes. Cette dernière, s'inscrivant dans le processus d'industrialisation globale du pays répond à trois soucis majeurs : moderniser la production agricole et moderniser le monde rural, fixer la population rurale en freinant les flux migratoires vers les zones littorales et constituer un débouché pour la grosse industrie des villes. Néanmoins, on retiendra que les principaux efforts d'industrialisation ont été réalisés avant les années quatre-vingt-dix et essentiellement par les pouvoirs publics. Durant cette phase, malgré les efforts de délocalisation des industries des villes vers les campagnes, l'essentiel des implantations s'est fait en ville ou à proximité des grandes agglomérations semi-urbaines. Ce n'est qu'avec le mouvement de délocalisation des entreprises nationales (début des années quatre-vingts) et grâce à la création relativement récente des zones d'activités, que l'on assiste à l'émergence de petites industries, notamment de transformation en milieu rural.

Durant la phase de planification, c'est pendant le second plan quadriennal (1974-1977) qu'on est face à une tentative de délocalisation réelle de quelques industries légères vers l'intérieur du pays (auparavant l'essentiel des investissements industriels était concentré sur la bande littorale, notamment à Annaba pour la sidérurgie, Skikda et Arzew pour la pétrochimie et Alger pour la mécanique). Les nouvelles implantations ont été faites en tenant compte de la spécificité de chaque branche industrielle, de l'équilibre régional et du souci de l'extension de l'espace en profondeur. A titre d'exemple, quelques branches industrielles ont dû être fractionnées en trois unités implantées dans chacune des trois régions du Nord du pays et à proximité de ce qui pouvait apparaître, à cette époque-là, comme grandes agglomérations urbaines (cas de l'industrie chimique : peinture, détergents, produits d'entretien, des sucreries raffineries, boulonnerie robinetterie, véhicules industriels, liège et bois, charpentes métalliques, tabac et allumettes, etc...). D'autres branches industrielles ont exigé un plus grand nombre d'unités et, par suite, une diffusion spatiale plus dense (le cas des cimenteries qui sont réparties à travers le pays, de telle sorte qu'elles couvrent les besoins locaux au moindre coût). Enfin, les autres branches comme celle de l'agro-alimentaire, connaissent une répartition plus dense encore de leurs unités ; l'objectif au milieu des années quatre-vingts fut de doter chaque wilaya d'au moins une unité de production (minoterie, semoulerie, fabrication d'aliments de bétail, production de boissons gazeuses, etc.).

Il est évident que certaines de ces implantations avaient pour objectif immédiat d'absorber le surplus de main d'œuvre ne pouvant pas être utilisé par le secteur agricole lorsqu'on se situait en zone agricole, ou tout simplement à créer de l'activité non agricole dans les zones où l'agriculture

était vulnérable et fragilisée (cas de la zone montagneuse, plus précisément monts de Maghnia, de la Kabylie, de Collo, des Aurès, etc..., qu'il fallait également désenclaver, et de la région des hauts plateaux et de la Steppe : Biskra, Khenchela, Ain Beida, Souk Ahras, Tébessa, M'Sila pour ne citer que quelques localités de la région Est du pays).

Concernant l'implantation spatiale de ces unités industrielles, on retiendra que des villes comme Bechar, Laghouat ou Biskra, ont chacune leur zone industrielle. Cependant, on peut noter la faiblesse industrielle des hautes steppes du Sud-Ouest (Mécheria, Ain Seffra, El Bayadh³⁶). Le Sahara, quant à lui, n'a pas bénéficié de ce maillage industriel mais d'implantations ponctuelles (cas de Ghardaïa). Quant à la performance de tout ce tissu industriel, on sait quelle a été l'ampleur de la casse dès que l'économie nationale fut mise sous ajustement structurel...

L'impact de cette industrialisation sur le développement des territoires ruraux ne peut être qu'évident. Il faut rappeler pour cela que, dès le début des années soixante, le choix des sites d'implantation des unités de production industrielle n'a pas favorisé les enceintes urbaines mais les localités se trouvant à proximité des villes, souvent, sinon toujours, sur les terrains agricoles. Au milieu des années quatre-vingts, on estimait déjà à quelques 12 000 ha de terres agricoles, généralement irrigués, engloutis par l'industrialisation dans les seules zones maritimes. Les ponctions sont de 3000 ha pour Arzew, 2000 ha pour Skikda, 1700 ha pour Annaba, 800 ha pour Rouiba Reghaïa, etc.

La période qui suivra la crise de 1986 sera celle du désengagement de l'Etat du secteur productif et de la mise de l'économie sous ajustement structurel. C'est la fin du développement volontariste et l'industrialisation des campagnes sera désormais l'œuvre de particuliers. L'expérience est récente pour faire l'objet d'un bilan, même sommaire. Néanmoins des indices sont perceptibles à travers la création des zones d'activités qui sont généralement implantées dans les communes rurales et de nouvelles zones industrielles qui viennent renforcer celles existantes déjà. De 1999 à 2003, l'Etat a mobilisé 18 000 ha de terre pour accueillir 70 zones industrielles et 477 zones d'activités pouvant accueillir ensemble un peu plus de 9000 entreprises³⁷.

Ceci nous amène à nous intéresser dans un dernier point aux efforts actuels de construction des territoires ruraux.

D. Les projets de proximité de développement rural.

Les efforts antérieurs de construction des territoires ruraux semblent se solder aujourd'hui, ainsi que l'observe Benachenhou (2004)³⁸.

C'est dans le souci de redynamisation et de revitalisation des territoires ruraux qu'est née l'idée de « projets de proximité de développement rural intégrés » (PPDRI). Les PPDRI ne sont bien sûr qu'un instrument parmi tant d'autres du « Plan National de Développement Agricole,

³⁶ Marc COTE, op. cité.

³⁷ Chiffres empruntés à A. BENACHENHOU, Ministre des Finances, « Algérie. La modernisation maîtrisée », Paris, février 2004.

³⁸ A. Benachenhou, op. cité.

PNDA » adopté depuis le début de l'année 2000 pour faire face, tant aux conséquences négatives induites par le plan d'ajustement structurel agricole (PASA), qu'aux effets de l'insécurité et du terrorisme, c'est-à-dire la déstructuration et la destruction de l'outil économique ainsi que l'exode rural forcé³⁹.

Pour pallier à la situation de fragilité du secteur agricole et du monde rural mais aussi pour inciter les ruraux déplacés à retourner et à reconquérir leurs territoires, l'accent est de nouveau mis sur le développement de l'espace rural en général et de l'espace agricole en particulier. Plusieurs volets sont déployés dans le cadre du nouveau PNDA. Ainsi dans le domaine strict de l'activité agricole, il a été mis en place un « fonds national de régulation et de développement agricole, FNRDA » qui a pour rôle le développement des filières de production agricole et de conquête des marchés agricoles extérieurs. Afin d'accroître la superficie agricole utile et par suite de générer de nouveaux emplois pour les chômeurs ruraux, il a été créé un « fonds de mise en valeur des terres par la concession, FMVTC », dont les missions ont été étendues depuis janvier 2003 au développement rural : le FMVTC devient fonds de développement rural et de mise en valeur des terres par la concession (FDRMVTC). Pour protéger et développer la zone steppique, il est créé le « fonds de lutte contre la désertification, de développement du pastoralisme et de la steppe, FLDDPS ». Enfin, pour améliorer les conditions de vie des populations rurales, notamment leurs conditions de logement et d'habitat, le « fonds national d'aide au logement, FONAL » est élargi aux populations rurales. En 2004 est créé un « fonds de développement économique des hauts plateaux, FDEHP », une zone « dont certaines parties sont restées relativement en retrait du développement économique des dernières années ».

Ces nombreux et nouveaux instruments d'intervention en milieu rural se focalisent en partie sur les « projets de proximité de développement rural intégrés ». Les PPDRI, qui sont un outil d'intervention en milieu rural, visent deux objectifs complémentaires, à savoir l'amélioration de la sécurité alimentaire de la population rurale et le retour sur leurs lieux d'origine des populations ayant fui le milieu rural pour cause d'insécurité. Ils sont ainsi dénommés car il s'agit de petits projets de développements destinés à des populations ciblées, généralement une communauté familiale, une mechta (groupe de familles), qui participent elles-mêmes à l'identification de leurs besoins prioritaires. Ces besoins traduits en termes de projets de développement se subdivisent en deux types d'actions.

Les actions collectives tels l'ouverture d'une piste, la construction d'une école ou d'une salle de soins, le branchement au réseau d'électrification et au réseau d'assainissement, le captage d'une source ou la réalisation d'une conduite d'AEP, etc., sont des opérations entièrement financées par l'Etat. Parmi les objectifs sociaux que se donne l'Etat, il y a aussi celui de réunir de nouveau sur les mêmes territoires ruraux l'ensemble des éléments structurants (infrastructures et équipements publics), pour la plupart détruits par le terrorisme.

³⁹ On retiendra avec l'auteur précité que 500 000 exploitations soit 67 % du total ont moins de 5 ha, que les revenus des paysans, généralement faibles, n'ont été maintenus, pour la plus grande partie des exploitations, que grâce à la garantie de prix pour les produits céréaliers et qu'enfin l'effectif de personnes déplacées à cause de l'insécurité et du terrorisme s'élève à 1 million d'individus. Les dégâts causés par le terrorisme aux seules infrastructures publiques sont évalués à plus de 10 milliards de dollars, sans compter celles nécessaires à la réhabilitation de l'outil économique.

Les actions individuelles de développement concernent souvent la création d'une activité productive qui génère un revenu immédiat. Elles ne se limitent pas aux seules activités agricoles mais s'étendent aux activités artisanales (artisanat rural, petites industries de transformation) et même aux activités de services tels le transport rural, le commerce de l'agro-alimentaire, etc. Le financement de ces activités n'est pas supporté par les seuls pouvoirs publics qui participent à concurrence de 25 %, mais voient aussi la participation active du bénéficiaire du projet et du secteur bancaire (75%) dont les crédits octroyés doivent être naturellement remboursés à des taux d'intérêt bonifiés.

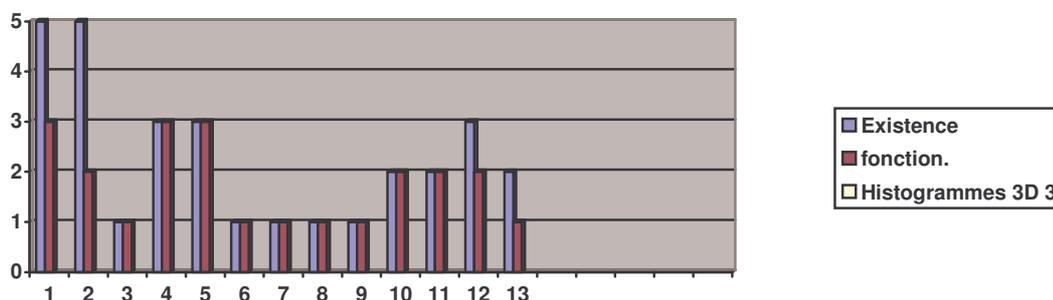
Parce que les actions de développement sont multiples et nécessitent toujours l'intervention des pouvoirs publics, ce sont donc toutes les administrations et ministères qui agissent dans la réalisation de ces projets. En effet, les types d'actions à réaliser sont impliqués par la démarche adoptée.

Au niveau de la démarche, on retiendra que l'identification des contraintes qui grèvent le développement d'un territoire donné, ainsi que les besoins prioritaires à satisfaire dans l'immédiat, sont identifiés par les populations concernées elles-mêmes, avec l'aide des services administratifs et techniques déconcentrés. Cela signifie qu'une étude préalable doit être réalisée. Celle-ci est étoffée par une étude monographique du territoire visé, l'identification des contraintes et besoins des populations ciblées, grâce à la méthode dite des *focus groups* et enfin par une enquête auprès des ménages concernés. C'est suite aux recoupements de l'information contenue dans chacun des volets que l'on parvient à cerner les principales contraintes et à hiérarchiser les besoins selon leur ordre de priorité. Ainsi se dessine la trame des projets à réaliser et donc les administrations de tutelle qui seront impliquées dans la prise en charge des projets.

Dans le domaine des réalisations, l'effectif des 1000 PPDRI mis en place jusqu'à la fin de l'année 2003, est modeste par rapport à l'état du monde rural, tel qu'il a été révélé par la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et la marginalisation, tenue au mois d'octobre 2000. Plusieurs milliers de projets de proximité doivent être mis en effet en place pour parer à la dégradation du monde rural, quoique d'importants efforts aient déjà été déployés pour redynamiser et « moderniser le monde rural⁴⁰ ».

⁴⁰ Pour plus de précision sur les actions de modernisation du secteur agricole des dernières années, conférer A. BENACHENHOU, op. cité, pp18-21 et p. 142 et suivantes.

E. Les indicateurs d'émergence territoriale en Algérie



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 a valoriser
13. Existence d un processus de mobilisation de ces ressources
14. Unite administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial

a. Les administrations déconcentrées.

Ces administrations existent dans le cadre du maillage territorial qui n'a pas cessé de connaître des mutations depuis l'accès du pays à son indépendance nationale. De 1962 à 1991, date du dernier découpage administratif, un remembrement et trois démembrements ont eu lieu. Le premier s'est déroulé en 1967 et s'est distingué par le regroupement de plusieurs communes, de plein exercice ou mixtes, en communes plus importantes du point de vue étendue du territoire. Ce regroupement a été induit, d'une part par le départ massifs es colons et d'autre part par le manque de moyens financiers et humains pour assurer l'encadrement administratif et territorial des communes, dairas et wilayas durant les premières années de l'indépendance nationale. En 1975, un second maillage territorial a eu lieu et il a été accompagné par l'émergence de nouvelles dairas et surtout par les nouvelles wilayas dont le nombre a doublé. En 1984, de nouvelles communes sont créées et leur nombre avoisine pour la première fois celui de 1958 : il est de 1 541. Enfin, le dernier redécoupage administratif a lieu en 1991 et a porté sur la création de nouvelles dairas.

Aujourd'hui, l'effectif des communes rurales est de 948. Dans la législation relative aux institutions administratives algériennes, la commune bénéficie du statut de cellule de base en matière de développement local. Néanmoins, les multiples actions de développement engagées depuis le début des années soixante-dix dans le cadre de la stratégie de développement national, ont vu la mise en place d'une spécialisation progressive des administrations intervenant dans le développement local. Alors que les communes semblent prendre en charge les projets et actions

de développement de petite dimension (des actions correspondant souvent, avant la politique de libéralisation et de désengagement de l'Etat au début des années 90, aux moyens de réalisation des communes initiatrices), les projets de plus grande envergure sont réalisés dans le cadre des programmes sectoriels (lycées, hôpitaux, routes départementales, retenues collinaires et petits barrages, périmètres irrigués...) dont la gestion, la réalisation et le suivi sont assurés par les directions respectives de wilaya.

Les administrations évoquées, du moins en ce qui concerne les communes, sont efficaces dans certains cas et peu dynamiques, voire amorphes dans d'autres. L'existence, aujourd'hui, d'une multitude de zones rurales, se différenciant par l'écart de leur niveau de développement, en fait l'existence de territoires ruraux dynamiques et attractifs d'une part, et de territoires ruraux déprimés et répulsifs d'autre part, est la preuve irréfutable de l'inégale efficacité des administrations déconcentrées en matière de construction des territoires ruraux en Algérie.

b. Les administrations sectorielles.

Comme évoquées plus haut, elles sont présentes à tous les échelons de la hiérarchie administrative locale. La commune, qui est l'échelon administratif de base, est dotée, du moins en théorie, de tous les services techniques spécifiques à chaque secteur de développement (hygiène et santé, hydraulique et agriculture, enseignement et éducation, bâtiments et travaux publics, etc.).

Dans la réalité, le programme d'ajustement structurel mis en place entre 1994 et 1998, mais qui dans les faits continue à imposer la rigueur en matière de dépenses publiques, a créé des situations pas toujours favorables au fonctionnement des services et administrations sectoriels. Ainsi, beaucoup de communes créées en 1984 ne sont pas encore dotées, à cause de la banqueroute de 1986, puis de l'austérité en matière de dépenses publiques observée à partir de cette date, de moyens et de personnels spécifiques. Les services concernés sont donc peu, voire non fonctionnels. Les communes rurales plus anciennes sont, à de rares exceptions, dans la même situation que les précédentes. Si on sait en effet que la politique administrative actuelle en matière d'emploi n'autorise pas le renouvellement des personnels partis à la retraite ou décédés, et qu'elle tend à remplacer progressivement l'emploi administratif permanent par l'emploi temporaire de jeunes recrutés dans le cadre des dispositifs publics de lutte contre le chômage ; on devine alors la précarité, voire la vulnérabilité, sinon l'inefficacité des services communaux décentralisés. Les jeunes recrues, universitaires et autres, sont peu encadrés et surtout peu motivés par le système de rémunération mis en place (6000 DA/mois pour les universitaires et 3000 DA environ pour les autres). En sus, la même politique de rigueur budgétaire imposée aux administrations publiques ne leur a pas permis de se doter ou de renouveler les matériels et équipements nécessaires à la bonne réalisation de leurs missions.

c. Les services et organismes d'appui au développement.

Ils sont, eux aussi, dans la même situation que celle décrite ci-dessus. En effet, la politique de désengagement de l'Etat mise à exécution dans tous les échelons administratifs et dans tous les domaines de l'activité économique et sociale, politique suivie par la mise en application du programme d'ajustement structurel, a eu des effets extrêmement néfastes en matière d'appui au

développement. Le démantèlement de l'armature et des structures mises en place antérieurement dans le cadre du développement planifié a épargné peu d'institutions.

Dans le domaine du développement agricole et rural, le PASA s'est distingué par le démantèlement systématique des anciennes coopératives de services et de production, des offices et a même rendu illégale, par voie de lois, l'intervention directe de l'Etat dans le secteur agricole. Or les structures mises à mort n'ont pu être remplacées par des structures privées (coopératives, associations, etc.). L'organisation libérale du développement rural (émergence de coopératives et associations privées) est extrêmement lente et insuffisante pour apporter l'appui au développement dont a besoin le monde rural.

d. Les territoires de projet sectoriel.

Ils sont nombreux et le maillage est différent selon les zones. Si l'on considère en effet le critère population, on peut bien remarquer que la densité des projets de développement sectoriel est plus élevée dans la zone littorale, comparativement aux autres zones : généralement cette densité diminue au fur et à mesure que l'on se rapproche des zones sahariennes. La situation inverse apparaît si compte est tenu du critère développement des filières agricoles. Durant les dernières années, les projets de développement, notamment agricoles, semblent se concentrer dans la zone présaharienne, plus particulièrement dans les espaces désignés pour leur mise en valeur. De ce point de vue donc, de larges zones littorales, notamment la zone de montagne où les espaces agricoles sont réduits et la structure des exploitations agricoles inadaptée (micro-exploitations, complexité du régime de propriété, archaïsme des systèmes de production) se caractérisent par la marginalisation de ces espaces et, par suite, par l'inaccessibilité de la population aux projets de développement. La situation est si complexe, qu'il n'est point aisé d'arrêter de façon définitive les idées sur ce point précis.

Pour pallier à cette situation, une nouvelle stratégie de développement rural est mise en place par les pouvoirs publics. Après une première étape d'identification des zones peu développées et des populations marginalisées dans le cadre du processus de développement national, il est procédé dans une seconde étape à l'identification des possibilités de développement de ces zones défavorisées. Aussi, les intentions de projets recensés indiquent-elles que diverses actions de développement agricole et non agricole seront lancées et réalisées durant la fin des années 2000 dans le cadre des projets de proximité de développement rural intégré.

e. Les territoires de projet global.

En matière de développement global, l'Algérie a connu trois phases. La phase volontariste antérieure à 1986 s'est caractérisée par la forte intervention de l'Etat dans tous les domaines de l'activité économique et sociale rurale mais, paradoxalement, ces actions de l'Etat ne se sont pas soldées partout par le développement souhaité du monde rural et du secteur agricole. Même si le discours fût toujours en faveur du développement planifié et harmonieux de tous les secteurs et de toutes les régions du pays, le bilan de cette expérience montre beaucoup d'insuffisance, notamment en matière d'équilibre régional et d'équilibre des secteurs. Concernant le développement régional, la bande littorale a largement été favorisée par rapport au reste du territoire, notamment par rapport aux hauts plateaux (hautes plaines et steppe). En matière de développement de l'activité, bien que le discours fût aussi favorable pour le développement de

tous les secteurs, le développement agricole ne s'est pas caractérisé par la consolidation et la modernisation des structures de ce secteur. La dépendance alimentaire du pays a pris des proportions alarmantes durant cette phase.

La phase de désengagement de l'Etat et de changement des options stratégiques en matière de développement global est sans doute celle où le capital expérience de développement acquis durant la phase précédente est entièrement consommé. Sous l'alibi de rareté des capitaux, d'appauvrissement de l'Etat, on assiste non seulement à l'arrêt de l'activité mais aussi au démantèlement tous azimuts des structures et politiques publiques de développement. Une régression en matière de stratégie et de développement global a caractérisé cette phase.

La phase de développement libéral lancée au milieu des années quatre-vingt-dix mais précisée davantage au début des années deux mille, se caractérise par la tentative de sortie de la confusion introduite durant les deux phases précédentes en matière de développement global. Ainsi, il est toujours souligné la nécessité d'assurer le développement régional, notamment le développement des hauts plateaux qui se présentent comme l'alternative à la situation de développement catastrophique de la bande littorale. Mais, les limites imposées à l'Etat quant à son rôle dans la conception libérale du développement ne semblent pas donner plus de caractère à cette phase, du moins ne paraissent pas impliquer pour l'instant tous les acteurs.

Dans le domaine agricole, par exemple, les projets de développement global lancés durant cette phase consistent dans la mise en valeur des terres (groupements de concessions agricoles), de création de périmètres d'irrigation, d'ouvertures de pistes agricoles, de régénération et/ou de réalisation de nouvelles plantations, de lutte contre l'érosion, de mobilisation des ressources hydrauliques, etc. Mais compte-tenu des retards enregistrés dans ce domaine, donc de l'ampleur des besoins exprimés, ces actions demandent à être généralisées à tout le monde rural. Or, s'il est permis à l'Etat d'intervenir, selon la nouvelle philosophie, dans le domaine de la création des conditions de base du développement (infrastructures publiques), il ne lui est pas possible de franchir cette limite quant à la création de l'activité, condition majeure en matière de développement. Celle-ci doit être créée et financée quasi-exclusivement par les acteurs ruraux eux-mêmes. Mais comment atteindre cet objectif (qui est la consécration même de toute politique de développement) lorsque l'on sait que la population rurale, notamment celle des zones marginalisées et répulsives, est majoritairement pauvre. Cette phase ne se solderait-elle pas comme les précédentes par le même résultat, à savoir un développement global limité ?

La phase de développement actuelle ne risque t-elle pas d'être, en matière de construction des territoires, semblable aux phases antérieures qui se caractérisent par les grandes actions de l'Etat dans le domaine de la réalisation des infrastructures et équipements et par l'absence de rationalisation de ces mêmes actions ? Les efforts actuels de construction des territoires, notamment dans le cas précis de l'Algérie qui se distingue par la multitude de zones naturelles s'imbriquant les unes dans les autres mais différentes les unes des autres, ne risquent-ils pas de vider la nouvelle politique de son fondement même qui est celui de la revitalisation et de la redynamisation du territoire. L'implication et l'aide à la population rurale, notamment celle des zones défavorisées, s'avèrent devenir la condition sine qua non de réussite de ces nouveaux efforts.

f. Les associations territoriales incluses dans les projets, les associations territoriales suscitées par les ONG et les associations territoriales spontanées.

• **Au niveau du territoire national (urbain et rural)**

Le mouvement associatif en Algérie est jeune, mais il se renforce de plus en plus. En effet, En 1987-88, au moment de la promulgation et de la mise en œuvre de la loi 87-15 du 21/07/1987, il y avait, selon une estimation officielle, 11 000 associations principalement sportives, religieuses, de parents d'élèves et culturelles⁴¹. En 1997, après l'entrée en vigueur de la loi 90-31 du 04/12/1990, le nombre d'associations s'établit, selon le ministre de l'intérieur⁴² à 57 000 se répartissant entre :

- 31.8% : associations de parents d'élèves
- 26.3% : Associations religieuses et de gestion des mosquées
- 14.40% : Associations sportives
- 10.18% : Associations culturelles et artistiques
- 5.46% : Associations caritatives
- 4.14% : Associations de quartiers
- 2.4% : Associations de jeunesse
- 1.7% : Associations des personnes handicapées
- 1.47% : Associations d'agriculteurs
- 0,21% : Associations de femmes

Toujours, selon la déclaration du ministre⁴³ de l'intérieur devant l'APN, en 2004, le nombre d'associations est estimé officiellement à 73 000, mais parmi lesquelles il n'y aurait que 5 000 activant régulièrement.

• **Les associations face à des territoires contrastés**

Les associations locales intervenant dans le milieu rural n'ont pas fait l'objet d'études approfondies. Par ailleurs, aucun recensement global basé sur la différenciation urbain- rural ou plus généralement selon le type d'espace, n'a été effectué à ce jour. Les recherches en cours⁴⁴ montrent que, depuis bientôt cinquante ans, les associations ont, par phases successives (on distingue trois phases qui coïncident avec la promulgation des lois de 1971, de 1987 et de 1990) investi le milieu rural dans de très nombreux domaines d'activités (religieux, culturels, social, économique, éducatif, sportif, ...). Mais la répartition de ces dernières est différente d'un territoire à un autre. C'est ainsi que dans la wilaya de Bejaia, on a recensé **3 905 associations** locales⁴⁵ au total dont 1 796 opèrent dans des zones rurales et 2109 en zones urbaines⁴⁶.

⁴¹ El Moudjahid du 12/05/1998

⁴² Selon le Guide pratique des associations algériennes.

⁴³ Cité par le Soir d'Algérie, n° 4102 du 12 juin 2004.

⁴⁴ Cf. Hacherouf Hichem, thèse de doctorat en cours, sur les associations rurales dans la wilaya de Bejaia.

⁴⁵ Source DRAG wilaya de Bejaia 2008.

⁴⁶ Hichem HACHEROUF. 2008, Le mouvement associatif en milieu rural entre Réalités et perspectives : cas de la wilaya de Bejaia, communication au colloque International 13 et 14 Novembre 2008 sur le thème « Développement Durable, Responsable sociale des Organisations et Performances Economiques : Bilan, Enjeux et Perspectives. Marrakech-Maroc.

Mais en l'absence de données précises et détaillées pour toutes les wilayas, on ne peut se prononcer sur la nature et le caractère de l'essaimage associatif au niveau national.

Les associations locales en milieu rural émergent⁴⁷, soit sous l'effet d'une impulsion institutionnelle, soit sous l'initiative volontaire et spontanée de la population rurale.

Dans les zones rurales marginales, les associations sont peu nombreuses et peu fonctionnelles (elles fonctionnent que si besoin est). Si l'on rencontre, en effet, dans certaines zones ou pratiquement dans toutes les zones rurales, des associations civiles créées au début des années quatre-vingt-dix comme, par exemple, les comités de quartiers⁴⁸ qui se localisent au niveau des chefs lieux de la commune ou au niveau des agglomérations secondaires de grandes tailles, c'est parce que ce type d'association constitue, en réalité, un appui et un contrepoids à la fois, au nouveau système de gestion communal mis en place à l'effet d'éviter le dépérissement de l'Etat (délégation de l'exécutif communal). En effet, ces comités de quartiers se sont vus assignés plusieurs objectifs, notamment participer à la gestion municipale, à l'établissement d'une relation entre élus et habitants, à la création d'un dialogue permanent entre gouvernants et gouvernés, l'adaptation d'une action municipale aux attentes des citoyens et à la sensibilisation quant aux projets de développement local et à tout ce qui concerne l'intérêt général.

Dans ce sens, dans le cas de la wilaya de Béjaïa, nous avons recensé⁴⁹, pour 2008, seulement 29 (1.67%) comités de quartier sur les 1 730 associations rurales existantes à l'échelle de la wilaya, alors qu'en milieu urbain, il a été identifié 240 (11.37%) comités de quartier sur un total de 2 109 associations urbaines.

De nombreux chercheurs qui ont traité les questions de l'espace urbain ou péri-urbain mettent en évidence dans leurs travaux le rôle des comités de quartier. Dans ce sens, nous citerons, à titre d'exemple, le comité de quartier de Yaghmouracen qui s'est opposé, dans le cadre de la protection des espaces verts, à la construction d'une maison de jeunes et d'un centre commercial dans le quartier en lieu et place d'un espace vert dans la wilaya d'Oran (Mouaziz Bouchentouf Najet 2008⁵⁰). Un autre exemple est celui de deux quartiers qui se situent à la périphérie des chefs lieux de la wilaya de Guelma et de Annaba et qui ont été créés spontanément par une population originaire de milieu rural (suite à l'exode rural afin d'y travailler et d'y vivre). Le premier est nommé « le Bangladesh d'Annaba » et le deuxième s'appelle « la médina de Guelma ». L'auteur précise que la mise en place desdits comités de quartier avait pour but

⁴⁷ Pour plus de détails, voir le travail de Bessaoud O., Druguet S. (2004). Institutions et organisations du développement rural en Méditerranéen, In Ghersi G et Bachta M. (Coord.), « Agriculture et alimentation en Méditerranée. Les défis de la mondialisation », Paris, Editions Karthala, p. 227-325.

⁴⁸ Comités de quartier ou associations de quartier se localisent au niveau des agglomérations de grandes tailles et à forte population. Concernant la procédure de création, elle est la même que pour les autres types d'associations. Concernant les agglomérations de petite taille, hameau et village, nous trouvons des comités de village/assemblées de village et même des associations sociales qui représentent l'ensemble du village.

⁴⁹ Hichem HACHEROUF. 2008, Le mouvement associatif en milieu rural entre réalités et perspectives : cas de la wilaya de Bejaïa, communication au colloque International 13 et 14 Novembre 2008 sur le thème « Développement Durable, Responsable sociale des Organisations et Performances Economiques : Bilan, Enjeux et Perspectives ». Marrakech-Maroc.

⁵⁰ Mouaziz Bouchentouf Najet., 2008, Le mythe de la gouvernance urbaine en Algérie, le cas d'Oran, publié dans "Penser la ville – approches comparatives, Khenchela : Algérie (page 8)

d'impliquer les citoyens dans le règlement des problèmes qu'ils rencontrent (Nadia Kerdoud⁵¹, 2005).

Nous trouvons aussi, des comités de village ou des assemblées villageoises dans des agglomérations à tailles encore beaucoup plus réduites tels que les hameaux, villages, douars. Ce type d'associations est généralement plus fréquent dans les régions comme la Kabylie et le M'zab qui capitalisent des ressorts communautaires et villageois notoires. Ghardaïa peut s'illustrer comme exemple⁵² où, lors de la terrible crue de l'oued M'zab, qui a ravagé toute la ville, les comités de quartier ont joué un rôle important et stratégique dans la prise en charge des sinistrés. Des centaines de familles ont pu être secourues grâce aux aides acheminées et gérées par ces comités, alors que les autorités locales n'ont même pas pu dresser une liste exhaustive des sinistrés.

Ces exemples nous renseignent suffisamment sur le rôle majeur que jouent les associations en général et en particulier les comités de quartier existant aussi bien en milieu urbain, animés par les anciens citadins eux-mêmes ou par les nouveaux arrivants qui sont originaires du milieu rural et qui ont gardé des liens de type segmentaire et de solidarité mécanique (pour reprendre Durkheim), que dans le milieu rural mais de façon moins importante. Il faut cependant souligner l'absence de données statistiques permettant de disposer d'une vision plus globale de la représentativité de ce type d'association sur le territoire national.

Pour relancer cette forme d'association (comité de quartier) au niveau du milieu urbain qui était menacée de disparaître, une nouvelle initiative⁵³ a vu le jour en 2005 et 2006 pour donner un nouveau souffle au comité de quartier, qui consiste à mettre en place des régies de quartier « Takatouf el Hadarri⁵⁴ », basées sur le modèle français du triptyque partenarial faisant participer les habitants, les collectivités locales et les bailleurs sociaux.

Ce projet⁵⁵ a été lancé par l'Agence de développement social (ADS) et le ministère algérien de la Solidarité nationale, qui ont sollicité l'aide de la France, notamment du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) en 2005, pour s'inspirer de son expérience. L'appel à cette expérience a permis à ce jour la création de quatre régies de quartier. La première est située à Constantine dans le quartier de Kouhil Lakhdar, la seconde à Alger dans le quartier de Bachdjarah, une autre à Oran au niveau de Sidi El Houari et, enfin, une quatrième à la cité 312 logements de Aïn Témouchent.

Concernant les associations sportives, culturelles, de protection de l'environnement, professionnelles et féminines, elles n'existent qu'en nombre limité et, il faut le souligner, ne se trouvent que dans les zones semi-rurales. Dans les zones rurales marginales, l'organisation

⁵¹ Nadia Kerdoud., Bengladesh ou Medina ? Espaces urbains périphériques et représentations : deux exemples à Annaba et à Guelma (Algérie), Revue européenne de géographie, N° 327, 25 novembre 2005.

⁵² Cité par la Tribune 20-05-2009.

⁵³ Cité par la Tribune 20-05-2009 et pour plus d'information voir aussi le site de <http://www.fdh.org/Algerie-S-epauler-en-milieu-urbain.html>.

⁵⁴ Takatouf el Hadarri est défini comme s'épauler en milieu urbain

⁵⁵ C'est un projet qui est en cours et qui va être étendu à 50 autres quartiers au niveau du territoire national.

territoriale collective semble reposer encore sur l'organisation sociale traditionnelle : la *djemââ*, les *zaouïas*, la *touïza*, au sein desquelles les notables semblent jouer encore un rôle dans la transmission de l'information et la canalisation des efforts de développement locaux.

Alors que les pouvoirs publics semblent privilégier, notamment depuis la création, en 2003, des premiers projets de développement rural, l'organisation collective des acteurs directs (bénéficiaires des projets), l'émergence des associations rurales est encore lente. Mais on peut penser qu'avec la mise en place du nouveau système de développement rural et de la stratégie de développement rurale durable, la société rurale, notamment celle des zones défavorisées, est appelée à renforcer et dynamiser les comités locaux de développement rural, faute de quoi les intérêts qu'elle tirera de la nouvelle politique seront minimes.

Le déficit en matière de création d'associations civiles de tous types semble être d'ordre psychologique. Lassée par les interventions des pouvoirs publics dans la conception, la réalisation et le suivi des actions de développement durant la phase de développement étatique, la société civile ne semble pas encore réaliser la mutation de la politique des structures, ainsi que la nouvelle démarche de résolution des problèmes et contraintes de développement. Elle semble, en effet, adopter une position attentiste et pratiquer la politique des « petits pas », à même d'évaluer les écarts entre le discours et les pratiques des pouvoirs publics en matière de développement. Le débat en cours sur la nouvelle stratégie de développement rural durable peut conduire, dans les jours à venir, à une forte organisation de la société rurale autour de la notion d'équité, de priorité et d'ampleur des actions de développement. D'aucun ne semble accepter, en effet, la discrimination introduite en matière de développement agricole et de développement rural. Alors que le premier, qui caractérise le développement des filières agricoles, bénéficie de l'appui maximum des pouvoirs publics, le second, destiné en particulier aux zones défavorisées, est perçu par ses bénéficiaires comme de simples actions devant être supportées principalement par eux. Il s'agit ici d'un nœud dont les conséquences sur l'implication future de la population dans la nouvelle politique de développement rural sont peu prévisibles. Néanmoins, la nouvelle démarche a le mérite d'impliquer la population rurale dans la conception et la construction de son projet de société, ce qui est qualitativement amplement supérieur à la phase antérieure de minoration de cette même population.

g. Législation sur les associations territoriales.

Elle est progressivement mise en place depuis 1989, c'est-à-dire depuis l'ouverture du champ politique et l'émergence des partis politiques. Alors que la réglementation sur les organisations politiques n'autorise pas la création de ces associations sur une base régionaliste, confessionnelle ou sur le genre, la législation sur les territoires permet en principe le foisonnement des associations sur cette question. Bien avant cette date, le législateur et les praticiens du développement algériens ont favorisé le développement économique régional puisque quatre régions économiques ont été mises en place, à savoir l'Oranie, l'Algérois, le Constantinois et le Sud. Plus tard, au milieu des années quatre-vingt-dix, des régions de planification ont vu le jour ; elles sont au nombre de neuf, à savoir trois pour la zone littorale, trois pour celle des hauts plateaux et trois autres pour la zone saharienne. Il s'agit, comme on peut le remarquer, de régions spatiales tenant compte grosso modo de la fonction de chaque grande zone. Aussi, pour donner plus de poids et de sens à cette nouvelle discrimination, est-il mis en place une législation spécifique à chaque grand ensemble. Aujourd'hui, le pays est doté d'une législation spécifique à

la zone de montagne, à la zone littorale, à la zone steppique, à la zone saharienne. Mieux que cela, des fonds spéciaux de développement de ces zones ont été créés et des législations et instruments de gestion de ces mêmes zones ont vu le jour. Ainsi, la zone saharienne avait bénéficié, dès le début des années quatre-vingts, d'une loi sur le développement de l'agriculture saharienne, loi dite d'accès à la propriété foncière saharienne par la mise en valeur. La zone steppique de son côté est régie, depuis la constatation de la détérioration de son patrimoine naturel, par une autre nouvelle réglementation mais aussi par la création d'un haut commissariat à la protection et au développement de cette zone. Les régions littorale et de montagne ne sont pas à la marge du souci de protection de cette zone fragilisée par la forte concentration de la population : une législation spécifique à cette bande du territoire est mise en place depuis peu de temps. Enfin, les regards se sont tournés vers la zone des hauts plateaux qui doivent accueillir dans les prochaines années les principales actions de développement territorial ; un fonds spécial de développement de cette partie du territoire doit voir incessamment le jour.

h. Fonctionnement démocratique des associations.

Bien que l'on ne puisse pas comparer dans ce domaine l'Algérie aux pays de tradition démocratique ancrée depuis longue date, on ne peut cependant affirmer que le fonctionnement démocratique des associations est inexistant dans ce pays. Il est certes inachevé mais présent, du moins en construction.

Inachevé, cela signifie que l'adhésion et l'organisation de la société civile dans les associations est, comme souligné plus haut, partielle. En construction, le fonctionnement démocratique des associations signifie que le processus de création de ces associations est lent et ce, pour au moins deux raisons. La première tient toujours à la durée qu'accordent les acteurs ruraux à observer et analyser les écarts entre le discours et les pratiques des pouvoirs publics. La seconde est liée au fonctionnement interne des associations. On sait que celles-ci sont à l'image du fonctionnement des associations politiques qui ne se caractérisent plus par l'œcuménisme d'antan. Les dissensions au sein des partis politiques, souvent leur éclatement - même si l'on peut soupçonner les pouvoirs en place de susciter ces éclatements - ne doivent pas être interprétées comme un déficit démocratique mais comme la recherche d'émergence de nouvelles idées et, par suite, d'un meilleur fonctionnement démocratique. L'indice de cette meilleure santé est que les différends vécus au sein de ces organisations ne conduisent plus dans tous les cas à des scènes de violence et de manifestations de rue, comme cela fût le cas au début des années quatre-vingt-dix. Le dialogue se substitue progressivement à la contestation violente et fait reculer le déficit démocratique accumulé antérieurement. C'est dire que les acteurs ont plus de prédisposition à s'écouter mutuellement et à exprimer plus librement leurs opinions ; un prix extrêmement élevé a été payé pour arriver à cette situation.

Dans le domaine plus spécifique du monde rural et des associations civiles qui l'animent, l'image est fidèle à la situation précédente. Prenons le cas des associations de quartier qui constituent la pierre angulaire de l'organisation de la société civile en milieu rural. La représentativité au sein de celle-ci se fait, soit par rapport aux branches familiales auquel cas chaque famille désigne ses délégués, soit par rapport aux grands courants politiques existant au niveau national, soit enfin en tenant compte des deux variables. C'est au sein de cette structure que sont élaborés et discutés les projets de développement communautaires (réalisation d'infrastructures publiques, embauche des chômeurs, forme de participation de la population à la réalisation des actions de développement)

que les instances locales (administration et élus) sont tenues de respecter. Cette forme d'organisation a permis de continuer l'œuvre de construction des territoires et de sauvegarde des fondements mêmes de l'Etat durant les moments les plus critiques de la «décennie noire ».

i. Ancrage socio territorial des associations.

Un grand nombre d'associations ont été créées pour répondre à un besoin spontané. Il en est ainsi des associations socio-professionnelles agricoles mises en place après la création des chambres d'agriculture. Elles ont répondu au besoin de combler le vide légué par la dissolution des anciennes organisations étatiques, d'où leur remplacement par des associations plus spécialisées et plus libres (moins soumises à l'Etat) dans leur fonctionnement.

j. Emergence d'une perception nouvelle des ressources territoriales à valoriser.

C'est avec la politique de désengagement de l'Etat mais surtout avec le programme d'ajustement structurel que l'on assiste à la politique du compter sur soi. En effet, la rareté des moyens financiers, qui a caractérisé toute la décade 1986-1998, et par suite l'appauvrissement de la population, a conduit à la naissance d'une nouvelle politique en matière d'exploitation des ressources territoriales. Le premier caractère de cette tendance est que l'on ne peut plus dépenser désormais sans limite ; une utilisation rationnelle des ressources s'est imposée à tous les niveaux. La seconde tendance est celle de la recherche permanente de l'efficacité de la dépense publique, ce qui signifie la recherche de la valorisation des ressources locales ou territoriales ou encore la recherche de l'avantage comparatif. Dans ce sens, il a été décidé en matière de développement agricole la spécialisation zonale, soutenue par la politique publique de reconversion culturale. Ceci signifie concrètement que l'Etat n'est prêt à apporter son soutien aux agriculteurs que si leurs choix de production sont conformes aux normes fixées par lui. Une telle politique s'est accompagnée par des efforts importants de mobilisation et d'utilisation rationnelle des ressources locales, notamment naturelles. Ainsi, quel que soit le milieu considéré, la priorité est donnée à la mobilisation de la ressource eau, particulièrement des eaux de pluies (construction de retenues et barrages collinaires), au reboisement du territoire (en privilégiant les espèces à haute valeur ajoutée), à la protection et à la valorisation des sites archéologiques et touristiques (c'est une politique qui commence à émerger), à l'utilisation des ressources humaines locales, notamment la force de travail qualifiée (affectation de jeunes cadres universitaires dans les territoires de développement ruraux, formation professionnelle à de nouvelles qualifications pour la régénération des savoir faire locaux, etc.). Cependant, malgré cette volonté de tirer meilleur profit des ressources locales, la politique mise en place est conduite avec beaucoup de prudence par les pouvoirs publics, toujours à la recherche constante de l'équilibre macro-économique. C'est pourquoi cette politique ne connaît pas encore l'intensité et la généralisation qui doivent être les siennes. Mais cela sera-t-il probablement atteint avec la mise à exécution de la nouvelle stratégie de développement rural qui doit caractériser la phase 2005-2009.

k. Existence d'un processus de mobilisation de ces ressources.

Les financements publics sont soumis, comme souligné ci-dessus, aux normes fixées par l'Etat dans le cadre de sa politique de développement global. Ainsi, en matière de développement agricole, il est mis en place un fonds national de régulation et de développement agricole qui définit la nomenclature, par zone, des activités bénéficiant des subventions et du soutien publics.

Deux processus au moins caractérisent la nouvelle démarche. Le premier est en relation avec les moyens, notamment budgétaires, mobilisés au profit des collectivités locales pour la réunion des conditions favorables à la mobilisation des ressources (programmes sectoriels, programmes de développement communaux : mobilisation de la ressource hydraulique, ouverture de pistes, mise en valeur de terres, lutte contre l'érosion, etc.). Le second a trait au soutien direct fait par l'Etat dans le domaine de développement de l'activité, c'est-à-dire des filières agricoles (plantations, irrigation, équipements pour l'élevage). Il s'agit en fait de l'aide directe à la ferme qui permet de cibler les spéculations et les exploitations agricoles. Cette politique, inspirée des grands pays industriels et exportateurs agricoles, vise aussi l'objectif d'une plus grande valorisation des ressources locales et des produits locaux. Ainsi, on pense qu'elle parviendra, à terme, à générer d'autres activités au moyen de la valorisation des produits locaux. Mais beaucoup d'efforts et de moyens sont encore à déployer pour parvenir à ce but.

1. Unité administrative élémentaire initiant un projet de développement territorial.

La commune est l'unité administrative de base ; c'est donc elle qui initie les projets de développement territoriaux. Néanmoins, cette unité administrative de base regroupe des villages et mechtas qui, grâce à leurs comités de villages ou comités de quartiers, mis en place pour renforcer les structures de l'Etat et permettre un plus grand attachement des populations à leurs territoires, interviennent de plus en plus dans la définition de leurs besoins prioritaires de développement et, par suite dans l'initiation des projets de développement territorial. Partout où cette démarche a été adoptée, la politique de fixation et de stabilisation de la population rurale a donné des résultats satisfaisants.

Cette option est rendue quasi impérative dans la nouvelle stratégie de développement rural, qui associe la population villageoise à la définition et à la réalisation des projets qui lui sont spécifiques. Les comités locaux auront pour mission d'enregistrer les propositions de développement territorial, de juger de leur faisabilité et de les canaliser vers les canaux administratifs habituels pour leur mise en chantier.

2. Etudes de cas

A.Présentation des deux communes : Ighil Ali et Hadj Mécheri

a. Toponymie et histoire

D'après les récits des anciens, Ighil-Ali aurait été fondé au 17^{ème} siècle. Il est un rassemblement de deux villages, à savoir Thadath Ath-Aavla et Thadath Ikhervane. Le premier est situé entre Tabouanant et Tizi-Tavlatine. Thadath Ikhervane se trouve à l'Est d'Ighil-Ali, au Nord de la montagne Azrou N'gagua. Dans ce dernier village, existent jusqu'à présent des ruines de maisons, de rues et un vieux cimetière. De ce village sont venues les familles Kechidi, Hachache, Athou-Siali, Amrouche., Ath-Avalaa, Ablouï, Djellouah Les premiers à habiter Ighil-Ali sont les Ath-Oussadi, d'où le nom de la mosquée EL DJAMAA GOUSSAADI. D'autres familles sont venues d'un peu partout, même paraît-il de Sakiet El Hamra et Oued Dhahab (au Sud du Maroc). Actuellement, la commune comprend 15 "villages" ou hameaux dont le plus grand est l'agglomération, chef-lieu de commune.

La commune d'Ighil-Ali fut le berceau du royaume berbère des Ath Abbas, tribu qui contrôlait un vaste territoire s'étendant jusqu'à Bordj Bou Arreridj, dans le massif des Bibans, région du Djurdjura méridional, dirigé par la famille Amokran (Mokrani avec la forme arabisée), qui a combattu les turcs et les français, en menant la célèbre insurrection de 1871 ayant embrasé toute la Kabylie, avec l'aide de Cheikh Ahaddad de Seddouk (vallée de la Soummam).

D'après l'article "Ighil Ali" de Wikipédia, "dans les années 1920 et 30 ... Ighil Ali était la plaque tournante du commerce dans la région". Le jour du marché était - et reste toujours - le samedi. "Le marché débutait le jeudi pour s'achever le dimanche, donc il y avait en réalité quatre jours de marché. À cette époque, il y avait quatorze cafés, des jeux de hasard de toute nature, des armuriers, des orfèvres, des docks de céréales, des magasins, des gens qui prêtent de l'argent avec les intérêts ou un dépôt de bien (une maison, un champ,...)". L'article poursuit qu'on raconte aussi "que si quelqu'un cherche un tueur à gage, c'est à Ighil Ali qu'il peut en trouver un".

Ighil Ali est parmi les premiers villages kabyles à avoir son école de langue française, en parallèle de deux écoles coraniques. Cette alphabétisation précoce explique peut-être que l'auteur de cet article souligne "combien de ministres et d'intellectuels ont pris leur envol à partir du nid qu'est Ighil Ali vers d'autres horizons". La renommée ancienne de cette commune est aussi prouvée par les adages qui la glorifient, par exemple : "Celui ou celle qui ne s'est pas chaussé à Ighil Ali, marche pieds nus" et "Celui ou celle qui n'a pas fait ses préparatifs de mariage à Ighil Ali, ne s'est pas marié".

Enfin la commune d'Ighil-Ali est aussi connue parce que s'y est installée dès 1870 la communauté religieuse des Pères Blancs et des Sœurs Blanches, qui aurait converti au christianisme une partie des villageois et construit l'une des premières écoles françaises de la région.

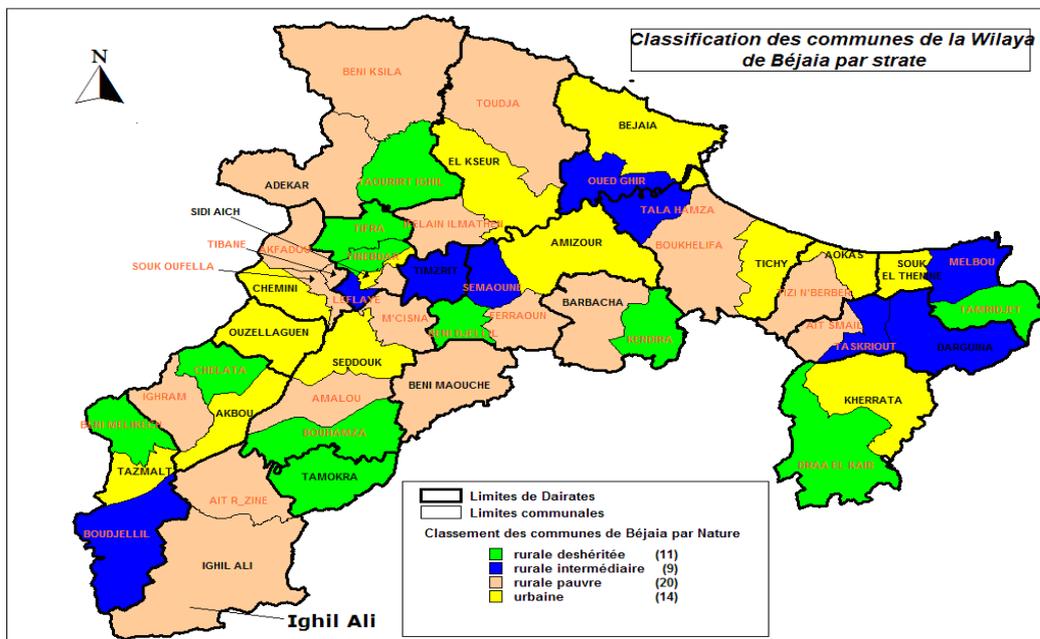
Quant à la commune de Hadj Mécheri, elle porte le nom d'un des descendants de Sidi Naceur, ancêtre éponyme de la tribu (arch) des Ouled Sidi Naceur. Cette tribu serait arrivée au début du

12^{ème} siècle de l'Ouest, probablement de Séguia El Hamra au Maroc et Oued Dheb, l'actuel Sahara occidental, pour s'installer dans la région de Hadj Mécheri,

Actuellement, la commune de Hadj Mécheri abrite 11 douars (fractions de tribu) formant le arch des Ouled Sidi Naceur, douars dont les ancêtres sont des descendants de Sidi Naceur⁵⁶.

b. Limites et topographie du territoire d'Ighil Ali et Hadj Mécheri

Le village d'Ighil Ali est situé à 80 km au Sud-Ouest de la Wilaya de Béjaia (Ex Bougie). La commune d'Ighil Ali fait partie de la région d'Ath Abbas qui s'étend de la vallée de la Soummam jusqu'aux hauteurs des chaînes montagneuses des Babors et des Bibans. Elle est limitée du point de vue administratif par la commune d'Ait Rzine au Nord, la wilaya de Bordj Bouararidj au Sud, la Daira de Tamokra à l'Est, la Daira de Boujellil à l'Ouest.



De par sa situation géographique et ses caractéristiques climatiques, la commune d'Ighil Ali se situe sur l'étage bioclimatique : subhumide à semi-aride froid. Elle couvre une superficie totale de 195 km² environ et compte une population de 13 232 habitants répartis dans 15 villages distants de 2 à 26 km du chef-lieu de la commune. Le territoire est marqué par la prépondérance d'un relief montagneux, scindé en trois milieux naturels :

- *Zone Sud* caractérisée par la présence de la chaîne de montagne des Bibans, avec un massif rocheux au relief très accidenté et occupée par *la forêt domaniale de Béni Abbas (62 % de la superficie totale)*, avec une pente supérieure à 25 %

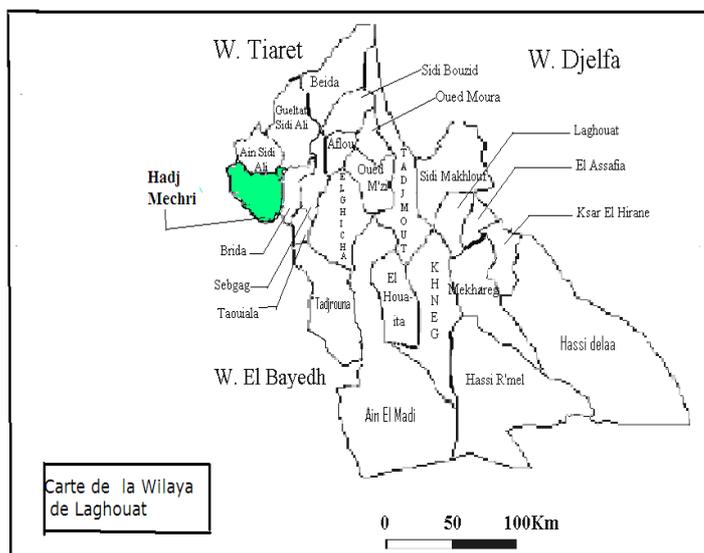
⁵⁶ 1) Ouled Sid Brahim Ben Bouali 2) Ouled Sidi Mohamed Ben Bouali 3) Ouled Abd Allah Ben Bouali (appelés aussi El Guerinet) 4) Ouled Sidi Aissa Ben azzouz (appelés aussi El Oussakhia) 5) Ouled Sidi Azzouz (appelés El Azaïz) 6) Ouled Sidi Athmane Ben Amar (appelés El Athamna) 7) Ouled Sidi Outitlaa (appelés Ouled Zadjia) 8) Ouled Sidi Mohamed El Kebir 9)Ouled Sidi Barkat (appelés El Brakta)10) El Mahara 11) Ouled Moamen.

- *Zone d'intérieur*, plus déterminante au point de vue des potentialités agricoles (représentant 90 % de la SAU), avec des pentes plus ou moins fortes, où l'olivier et le figuier prédominent.
- *Zone qui renferme quelques plaines* où l'on pratique la céréaliculture, les fourrages et les cultures maraîchères (10 % de la SAU).

La population d'Ighil Ali est berbère et a toujours été sédentaire. Traditionnellement, son économie repose sur l'arboriculture de montagne (olivier à huile et figuier) et l'élevage à dominante caprin en forêt.

A Hadj Mécheri, la population est d'origine arabe et a eu le nomadisme et le semi-nomadisme comme mode de vie jusqu'à une période récente. Traditionnellement, l'économie repose sur l'exploitation des parcours steppiques par des troupeaux essentiellement d'ovins.

La commune de Hadj Mécheri est le territoire de la tribu des Ouled Sidi Naceur, lequel a été délimité par le Senatus Consulte de 1863, de même que les territoires de toutes les tribus des hautes plaines steppiques. Le territoire de la commune de Hadj Mécheri faisait partie jusqu'à la deuxième moitié des années cinquante de la commune mixte d'Aflou. En 1958, elle fait partie de la commune de plein exercice de Brida, laquelle regroupe les territoires des tribus des Ouled Sidi Hamza et des Ouled Sidi Naceur. A l'indépendance, le territoire de la tribu des Ouled Sidi Naceur est érigé en commune avec Agneb comme chef-lieu. En 1985, le chef-lieu de la commune est transféré à Hadj Mécheri, nouvelle localité construite en tant que village socialiste dans les années soixante dix.



La commune est située au Nord Ouest de la wilaya de Laghouat, dans une zone montagneuse très érodée faisant partie de l'Atlas Saharien (Djebel Amour). Elle est limitée au Nord par la commune d'Aïn Sidi Ali, au Sud et à l'Ouest par la wilaya de d'El Bayadh, à l'Est par la commune de Brida. La commune, de par sa situation géographique, se trouve dans la steppe.

Comme toutes les régions situées sur l'Atlas saharien, la commune de Hadj Mecheri est marquée par un climat continental, se caractérisant par des hivers très froids avec des précipitations de neige pouvant durer jusqu'à 15 jours et des étés très chauds.

Elle compte 6400 habitants, estimés lors du dernier RGPH 2008. La superficie est estimée à 652,7 Km², ce qui donne une densité de 11,11 Hab/Km². Elle représente 2,6 % de la superficie totale de la wilaya de Laghouat. En outre, elle regroupe l'agglomération de Hadj Mécheri, chef-lieu, l'agglomération secondaire d'Ain Bekkey, les zones éparses et lieux dits de M'riras, Fkarine et à l'Ouest, Keslane, Tghist, Agneb, Ras El Ain, Tisikrine, Kef Labiadh, etc...

B. Les institutions administratives dans les communes de Hadj Mécheri et Ighil Ali

Les communes de Hadj Mécheri et d'Ighil Ali, sont dirigées par des assemblées populaires communales (APC) dont les membres sont élus par les citoyens de la commune dans un régime pluri partisan. Les membres de l'APC élisent un président qui assure l'exécution des délibérations de l'assemblée, secondé par un secrétaire général nommé par le pouvoir central (ministère de l'intérieur).

Le code communal de 1967 – encore en vigueur – confère aux assemblées populaires communales de larges prérogatives économiques, sociales et culturelles, plus grandes même que celles dont disposaient les communes françaises de l'époque (Hammadi, 2007). L'APC dispose de la gestion des services publics communaux (réseau d'eau potable, réseau d'assainissement, écoles,...). Cependant, les moyens d'action autonome de la commune sont drastiquement limités, du fait que ses ressources propres ne suffisent même pas à couvrir les salaires des employés communaux⁵⁷. Les deux communes étudiées ne fonctionnent effectivement que grâce aux ressources fournies par le budget de l'Etat puisque l'essentiel de leurs dépenses est couvert par des dotations accordées par l'Etat central (cf. tableau ci-après). Les initiatives que peuvent prendre de leur propre chef les élus ne peuvent se concrétiser que si l'APC obtient les ressources nécessaires du budget de l'Etat (via le wali). La décentralisation se réduit donc à peu de choses.

Il faut noter qu'un nouveau code de la commune et de la wilaya est en cours de discussion qui introduit la notion – nouvelle en Algérie - de "démocratie participative". D'après ce code, les délibérations des APC se feront en présence de représentants de la société civile (ONG) et d'experts invités qui pourront faire des propositions sur un certain nombre de problèmes. Ces propositions seront obligatoirement examinées par les membres de l'APC, ces derniers restant cependant les seuls à prendre les décisions (Belabès, 2005). Devant la faiblesse des ressources des communes, le nouveau code va autoriser les collectivités locales à emprunter auprès des banques pour créer des activités productives à même de leur procurer plus de ressources.

⁵⁷ La commune de Hadj Mécheri, fait partie des communes les plus pauvres du pays. Ses recettes au titre de l'année 2007⁵⁷ proviennent à 97,9% du budget de l'Etat, le reste (2,1 %) provenant des ressources de la fiscalité et d'autres revenus. En 2007, l'APC a bénéficié d'une nouvelle source de revenu liée à la location de terrain à trois opérateurs téléphoniques (Nedjma, Djezzy, Mobilis) pour l'installation d'antennes.

Origine des recettes budgétaires des communes de Hadj Mecheri et Ighil Ali

| | Commune Hadj Mécheri | | | Commune Ighil Ali | | |
|------|----------------------------------|---------------------------------|---------|----------------------------------|---------------------------------|---------|
| | Recettes provenant de l'Etat (%) | Ressources propres de l'APC (%) | Total % | Recettes provenant de l'Etat (%) | Ressources propres de l'APC (%) | Total % |
| 2006 | 98,2 | 1,8 | 100 | 90,4 | 9,6 | 100 |
| 2007 | 97,9 | 2,1 | 100 | 88,2 | 11,8 | 100 |
| 2008 | - | - | | 85,7 | 14,3 | 100 |

En conclusion, si le niveau de décentralisation est donc important en rapport aux textes régissant les communes, il reste relativement virtuel compte-tenu de la faiblesse permanente des ressources propres de cette institution.

Pour ce qui est de la déconcentration, elle arrive au niveau de la daïra pour les principaux services de l'Etat. L'agglomération d'Ighil Ali est chef-lieu de la commune du même nom mais aussi chef-lieu de la daïra. Quant à l'agglomération de Hadj Mécheri, elle est chef-lieu de commune et fait partie de la daïra de Brida. La daïra est une entité administrative - regroupant plusieurs communes - dirigée par un chef de daïra, fonctionnaire nommé par décret qui représente le wali. Le chef-lieu de la commune abrite d'autres services déconcentrés dont le tableau ci-dessous montre le nombre et la nature.

Les services déconcentrés

| Wilaya | Ministères ayant un service au niveau de la Daïra | Ministères ayant un service au niveau de la Commune | Représentation infra communale |
|---|--|--|--------------------------------|
| Chaque ministère central a une direction de wilaya faisant partie de l'exécutif de wilaya | Agriculture et Développement Rural (Subdivision de l'agriculture et Circonscription des Forêts) Habitat (service) Santé (service) Ressources en Eau (service) Finances (service des domaines) Intérieur (Daïra) Défense (Brigade de gendarmerie) | Agriculture (délégué communal et circonscription des Forêts) Santé Défense (gendarmerie) | District des forêts |

Les différents services déconcentrés aident la commune à préparer les plans communaux de développement (PCD) et les dossiers de demande d'investissements publics qui les accompagnent (par exemple pour l'entretien de la voirie, pour la réalisation de réseaux d'eau potable et/ou d'assainissement, pour le réseau d'électricité,...). Ces services veillent à l'exécution des lois et règlements relevant de leurs compétences et envoient à leurs ministères, via la wilaya, les rapports que ces derniers demandent sur telle ou telle question. Ces services sont coordonnés par le chef de daïra (par le biais d'un comité technique de Daïra⁵⁸), représentant le wali au niveau de la daïra. Les services déconcentrés au niveau de la daïra et de la commune, ne sont pas

⁵⁸Le comité technique de Daïra – présidé par le chef de daïra, représentant le pouvoir central - est considéré comme une autorité ayant capacité de coordonner les différents services de l'Etat.

ordonnateurs de dépenses publiques. Les ressources publiques qui peuvent bénéficier à la commune proviennent de l'Etat central via la wilaya. Les services déconcentrés vérifient que les dépenses engagées par le président d'APC sur ces ressources au niveau de la commune sont effectivement faites et le sont à bon escient. Ils signent les "services faits" pour les entrepreneurs titulaires de marchés publics sur la commune. En outre, le Comité Technique de Daïra donne son acceptation pour les projets proposés par l'Assemblée Populaire Communale.

La faiblesse de la décentralisation - qui s'exprime par l'incapacité des élus à agir de façon autonome pour développer leur territoire - trouve son explication dans au moins quatre phénomènes.

- Elle est le résultat d'un choix fort de l'Etat, choix qui s'explique lui-même par la nature de celui-ci. Dirigé par un personnel politique et administratif principalement coopté par les cercles dirigeants, l'Etat ne favorise pas réellement l'expression libre des citoyens, surtout quand ces derniers s'organisent en partis susceptibles d'être des candidats crédibles à l'alternance au pouvoir.
- Même si ce type d'Etat laisse une certaine marge de manoeuvre aux autorités élues, elle est aussi le résultat de l'extrême pauvreté des communes, pauvreté qui empêche le président et son assemblée d'élus communaux de promouvoir des actions autonomes de développement de leur commune.
- La faiblesse de la décentralisation et, en corollaire, le maintien de la concentration-déconcentration peuvent aussi s'expliquer par la crainte – réelle ou supposée – d'une grande partie des forces politiques de susciter l'émergence de forces centrifuges qui pourraient être nuisibles à la cohésion de la nation (éveil du régionalisme et du tribalisme).
- Enfin la faiblesse de la décentralisation peut s'expliquer en partie par l'insuffisance des capacités techniques des acteurs locaux en matière de gestion et de préparation de projets quelle que soit la nature de ces derniers. Ce n'est que très récemment que les communes rurales les plus importantes commencent à se doter d'un minimum de personnel technique, par ailleurs rémunéré grâce aux ressources fournies par l'Etat.

C.L'émergence des acteurs locaux.

La notion d'émergence des acteurs locaux signifie que certains de ces derniers restés jusqu'à un certain moment passifs deviennent actifs, se mettent à agir pour atteindre tel ou tel objectif qui leur semble souhaitable du point de vue du développement du territoire dans lequel ils vivent.

Le processus d'émergence des acteurs locaux dans les territoires d'Ighil Ali et Hadj Mecheri est basé plus sur les élus locaux que sur les associations formées par les membres de la société civile. Mais – nonobstant cette affirmation - on peut dire que les associations d'Ighil Ali jouent un rôle plus important dans l'affirmation et le développement du territoire que celles de Hadj Mecheri.

a. Les élus des Assemblées Populaires Communales (APC).

Le principal acteur local public dans les territoires considérés est l'assemblée populaire communale (APC) formée d'élus représentants les citoyens et renouvelables tous les cinq ans.

L'assemblée d'élus communaux comprend généralement au moins un représentant de chaque douar pour la commune de Hadj Mecheri ou de chaque village (dechra)⁵⁹ pour celle d'Ighil Ali.

En ce qui concerne les élus locaux, dans les deux cas étudiés, ils s'identifient très fortement aux territoires de leurs communes respectives perçus comme le berceau des ancêtres et dont les ressources naturelles sont farouchement défendues contre tout empiètement des populations voisines. Cet état de fait est encore plus perceptible dans la commune de Hadj Mecheri où la tribu des Ouled Sidi Naceur est souvent entrée en conflit avec la tribu des Ouled Yacoub (Aïn Sidi Ali) à propos de la jouissance de parcours frontaliers.

Le sentiment d'appartenance à un territoire n'est pas le fait des seuls élus communaux. On le trouve aussi chez les acteurs associatifs et économiques.

Les associations sont apparues comme acteurs locaux dans les deux communes considérées de façon relativement récente, à la libéralisation du champ politique à la fin des années quatre vingt et au début des années quatre vingt dix. Les premières associations se sont créées dans les communes de Hadj Mecheri et d'Ighil Ali à la fin des années 80 dans le cadre de la loi 85-15 du 21 juillet 1987 et du décret d'application n°88-16 du 2 février 1988⁶⁰

b. Les acteurs associatifs.

Les acteurs locaux associatifs sont relativement nombreux dans la commune d'Ighil Ali (cf. tableau 1 en annexe). Chacun des 15 villages que compte la commune possède son association pour la mosquée, association dite "socioculturelle" (cf. tableau 2 en annexe).

Les associations intervenant dans le territoire de la commune de Hadj Mécheri sont au nombre de sept (cf. tableau 6 en annexe) et activent dans différents domaines (Association culturelle, religieuse et agricole) Quatre associations travaillent au niveau du chef lieu de la commune, une dans l'agglomération secondaire d'Aïn Bekkay, une autre au niveau de la localité de Sidi Naceur et enfin une dernière au niveau de la localité de Keslène. Ces associations ne semblent avoir qu'une faible activité. La première association qui s'est créée dans la commune l'a été en 1990.

Le degré d'émergence des acteurs associatifs locaux s'explique principalement par le contexte national, même s'il est vrai que joue aussi un facteur comme la forte cohérence ethnique (fort sentiment d'appartenance aux Ouled Sidi Naceur ou aux natifs d'Ighil Ali). D'une part, la législation a libéralisé dès la fin des années quatre vingt la création d'associations dans la même foulée que la libéralisation en matière de création de partis politiques. D'autre part, la fin de la période "socialiste" et du parti unique nécessitait la création de mécanismes et d'institutions faisant le lien entre l'Etat, son administration et les citoyens. C'est ainsi que beaucoup d'associations ont été créées à l'initiative de l'Etat ou très fortement encouragées par celui-ci. Les enquêtes faites à Ighil Ali révèlent que plus de la moitié des associations a été créée à l'initiative

⁵⁹ La tribu des Ouled Sidi Naceur - dont le territoire est la commune de Hadj Mécheri - est divisée en douars dont chacun se dit descendant d'un même ancêtre éponyme (cf. ci-dessus).

⁶⁰ Cette nouvelle réforme législative va assouplir les multiples contraintes contenues dans l'ordonnance du 3 décembre 1971 particulièrement un droit de réponse motivé de l'administration dans un délai de 60 jours pour toute nouvelle création d'association ; dépassé, ce délai, elle devient officielle de fait (Art 7).

d'institutions étatiques au niveau de la daïra ou de la wilaya (direction de la culture, direction des services agricoles, direction des affaires religieuses,...). Ce type d'association se crée pour bénéficier de subventions accordées par l'Etat pour promouvoir tel ou tel type d'activité ou pour mieux contrôler certaines activités. Par exemple, dans le cas des associations de mosquée, c'est la direction des affaires religieuses de la wilaya qui invite les villageois à s'organiser en association pour prendre en considération leurs préoccupations (besoin d'imam pour leurs mosquées, rénovation d'une mosquée, ...). L'administration communale est aussi à l'initiative de création d'associations dans le but d'avoir un interlocuteur unique pour chaque village.

Cependant, on notera qu'à Ighil Ali presque la moitié des associations est le fait d'initiatives privées, donc créées sans incitation de la part des administrations, qu'elles soient wilayales ou communales. Ces associations se situent dans les villages marqués par un passé historique plus ou moins prestigieux, notamment les villages de Kalaa avec ses 22 mosquées, d'El Mokhrani et de Moka, celui-ci constituant le plus grand village de la commune. Les associations enquêtées créées durant cette période concernent les activités socioculturelles.

Les missions que se donnent les associations s'analysent principalement en termes de résolution de problèmes locaux, propres à un ou deux villages donnés. L'enquête a montré que ces problèmes sont de répondre à des besoins spécifiques tels que les infrastructures de bases (bitumage de route, raccordement au réseau public d'électricité ou d'eau potable, réalisation des pistes agricoles), en matière de transport scolaire, en matière de développement agricole ou de développement d'autres activités socio-économiques, en matière de promotion des valeurs communes.

c. Les acteurs économiques.

Les acteurs économiques (entrepreneurs de travaux publics, industriels, artisans, agriculteurs, commerçants,...) ne semblent pas vouloir émerger en tant que tels ni à Hadj Mécheri ni à Ighil Ali.

Pour la commune d' Ighil Ali, ce sont les agriculteurs (280 personnes occupées dans l'agriculture mais 1 960 propriétaires et trois exploitants agricoles individuels (EAI) sur 4 357 ha de superficie agricole utile), quelques commerces de détail (principalement des épiceries), une usine de cornets à glace (qui semble être l'acteur le plus important au niveau de la commune, par la création d'emplois permanents), un réparateur d'armes, quelques sculpteurs sur bois, cinq ateliers de couture (artisanaux), quelques ferronniers, quatre huileries d'olives (3 huileries modernes, une huilerie super-presse, 8 huileries classiques, 10 huileries traditionnelles, toutes fonctionnant saisonnièrement), des potiers, des fabricants de scourtins (pour le pressage traditionnel de l'huile d'olives). (cf : tableau 5 en annexe).

L'ensemble des acteurs économiques jugent que leur contribution dans la construction du territoire ne peut être que très modeste. Il s'agit principalement des services qu'ils rendent par le biais de l'activité économique exercée. Ou encore faire bénéficier la commune des redevances, mais redevances qui restent très faibles.

En ce qui concernant l'activité économique dans la commune de Hadj Mécheri, on a recensé trois entrepreneurs (originaires de la commune mais n'y résidant pas), 12 boutiques

d'alimentation générale, un taxiphone et un dépôt de bouteilles de gaz. On trouve aussi tout autour du chef lieu de la commune des magasins d'alimentation générale, un soudeur et un marché hebdomadaire non couvert, qui se tient chaque mercredi. On a relevé aussi l'existence d'une fabrique de parpaings de taille modeste. Elle constitue une nouvelle activité dans la commune découlant de la dynamique des projets du développement mise en œuvre par l'APC dans le cadre de promotion de l'habitat rural, la construction d'une école et la réalisation d'un centre médical,

Tous ces acteurs économiques n'ont qu'une faible participation en termes de développement territorial de la commune, ce qui rend encore difficile le maintien de la population dans le chef lieu. Seul le marché hebdomadaire peut jouer un rôle important en tant qu'acteur économique puisqu'il est un lieu où la population acquiert tous les produits (produits alimentaires de base, textile, fruits et légumes et animaux, ...).

D. Prise en charge des activités par les acteurs locaux et notamment valorisation des « ressources spécifiques ».

A Hadj Mecheri comme à Ighil Ali et parce qu'elle dispose du budget communal et que son président est toujours en étroite relation avec les représentants du pouvoir central (chef de daïra et wali, ce dernier étant le dispensateur de la manne étatique), l'Assemblée populaire communale est la plus à même d'agir sur le territoire dans tous les domaines (réalisation d'équipements économiques et sociaux, création d'emplois par l'ouverture de chantiers, soutien à des activités culturelles et touristiques,...). Ainsi, les projets concourant au développement qui ont été finalisés en 2007 dans la commune de Hadj Mécheri sont les suivants :

- Etude et construction de château d'eau pour la localité de la Zaouïa de Sidi Naceur,
- Construction d'une clôture de l'Assemblée Populaire Communale,
- Agrandissement de l'éclairage public à Hadj Mécheri,
- Bitumage des rues de l'agglomération de Hadj Mécheri,
- Finalisation des travaux d'assainissement à Hadj Mécheri,
- Mise en place de l'éclairage public au niveau du regroupement rural de Keslène.

A Ighil Ali, contrairement à Hadj Mecheri, les projets de développement qui ont touché les villages ont été réalisés en grande partie après la demande répétée des associations villageoises et avec aussi leur participation à la réalisation de certains de ces projets. A titre d'exemple, les deux associations du village de Moka ont participé avec l'APC à la construction d'un château d'eau et au raccordement au réseau d'eau potable au village. La participation des associations s'est traduite par la mobilisation de la main d'œuvre pour creuser les tranchées pour le raccordement, en échange de quoi l'APC a financé la plus grosse partie des travaux (construction du château d'eau sur les ressources du plan communal de développement).

Les associations et les acteurs locaux économiques des deux communes ne prennent pas véritablement en charge les problèmes et les processus de développement local, sinon de façon marginale. Si cela est relativement compréhensible pour la commune de Hadj Mécheri où les

ressources naturelles sont rares parce qu'un phénomène de désertification les menace, cela l'est beaucoup moins pour la commune d'Ighil Ali où des ressources économiques méritent d'être mieux mises en valeur. Ainsi, l'économie oléicole de la région ne bénéficie pas d'initiatives coordonnées de producteurs, de marchands, d'associations et d'autorités locales tendant à améliorer la qualité et les débouchés sur le marché intérieur et à l'exportation. De la même façon, la nombreuse et relativement puissante diaspora des natifs d'Ighil Ali ne semble pas être suffisamment mise à contribution par les acteurs locaux pour le développement du territoire de la commune. Encore plus, associations et autres acteurs locaux considèrent que ces problèmes et ce processus de développement sont avant tout affaire de l'Etat central. Seul ce dernier, estiment-ils, a les moyens de développer les territoires puisqu'il dispose de la rente pétrolière et de l'essentiel des impôts prélevés sur les différents agents économiques. Une certaine forme de prise en charge existe cependant à Ighil Ali quand certaines associations participent à la réalisation d'actions touchant leur village en complément des ressources de la commune ou de celles de l'Etat.

L'origine de la prise en charge des problèmes du territoire de la commune par les présidents des APC et les élus communaux se trouve dans les missions classiques des communes telles que définies par le Code communal de 1967. Souvent les associations de la société civile jouent le rôle d'aiguillon pour pousser les élus communaux à être plus entreprenants et plus motivés par les problèmes des citoyens ainsi que cela a été vu pour les associations du village de Moka à Ighil Ali.

La prise en charge des problèmes et du processus de développement par le principal acteur local qu'est l'APC et, marginalement, par les acteurs associatifs s'explique par l'homogénéité ethnique des populations de chaque commune et par l'homogénéité spatiale des territoires. Aucun village de la commune d'Ighil Ali ni aucune localité de Hadj Mecheri ne présente de particularités ou de ressources spécifiques qui pourraient les définir comme des territoires particuliers à l'intérieur du territoire d'Ighil Ali ou du territoire de Hadj Mecheri.

Enfin, on remarque que dans la prise en charge des activités par les acteurs locaux, toutes les activités sont concernées, aussi bien culturelles, que sociales, qu'économiques ou d'infrastructures. Les élus communaux et l'APC se chargent principalement – grâce aux ressources fournies par l'Etat – des infrastructures sociales (écoles, centres de santé), économiques (routes, pistes, électrification, assainissement, eau potable,...). Les acteurs associatifs se préoccupent surtout d'activités culturelles et sociales. Quant aux acteurs économiques, ils développent leurs activités de façon individuelle, sans chercher à développer des synergies entre eux. A Ighil Ali comme à Hadj Mecheri, ces derniers acteurs pourraient pourtant développer des démarches qualité et de différenciation des biens offerts par chacun des territoires. A Ighil Ali, les terroirs des différents villages pourraient se distinguer par les huiles d'olives produites. A Hadj Mecheri, l'agneau de la steppe "nacerie" (des Ouled Sidi Naceur) pourrait être un label de la commune. Mais les acteurs économiques locaux ne semblent pas encore très conscients de ce qu'ils peuvent faire ensemble pour promouvoir leurs territoires.

E. Processus de développement territorial.

Le développement territorial – ou territorialisé – semble être voulu davantage par le pouvoir central – principalement via le Ministère de l'agriculture et du développement rural - que par les

acteurs locaux. En effet, les projets de proximité de développement rural intégré (PPDRI) – conçus et mis en œuvre par le MADR - sont ce qui pourrait le plus être assimilé à des projets de développement de territoire. Les projets de Proximité de Développement Rural Intégrés sont des programmes d'actions accompagnant les populations et les institutions d'un territoire rural. Conçus et mis en œuvre par le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural depuis l'année 2004 comme un outil opérationnel de la stratégie de développement rural durable (SDRD), ils ont été revus et renforcés en 2006 avec l'adoption du programme du renouveau rural (PRR). Ce sont, en fait, des projets fédérateurs sensés être construits «du bas vers le haut » dont la responsabilité est partagée entre les services de l'administration locale, les élus locaux, les citoyens et les organisations rurales. Ils fédèrent les objectifs des programmes de l'Etat visant le monde rural et mettent en synergie les politiques sectorielles existantes visant à accompagner la dynamique territoriale dans un "processus durable, économiquement viable et socialement acceptable". Les objectifs des PPDRI sont :

- l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations rurales,
- l'augmenter et diversifier les revenus des populations,
- la valorisation des patrimoines matériels et immatériels,
- la gestion durable des ressources naturelles.

Un PPDRI est un programme d'actions ayant une durée variant de un à deux ans et comprenant deux volets :

- un volet d'investissements à usage collectif, financé sur fonds publics
- un volet d'investissements à usage individuel : ce sont les projets individuels, financés par autofinancement, prêt bancaire et soutien public.

A Ighil Ali, il n'y a pas de PPDRI et il n'existe pas de façon nette un processus de développement territorialisé (c'est-à-dire spécifiques à ce seul territoire), que ce soit par des projets territorialisés ou par des dynamiques locales d'activités. Certes, on dénombre quelques activités économiques. La principale est l'oléiculture (outre les exploitants des oliveraies, 3 huileries modernes, une huilerie super-presse, 8 huileries classiques, 10 huileries traditionnelles). Une activité nouvelle s'est développée : la mouture du piment rouge. D'autres activités existent depuis longtemps : fabrication de scourtins pour les presses à huile traditionnelles, artisanat de poterie, une usine de cornets à glace (qui semble être l'acteur le plus important au niveau de la commune, par la création d'emplois permanents), un réparateur d'armes, quelques sculpteurs sur bois, cinq ateliers de couture (artisanaux), quelques ferronniers). Mais ces activités - tout en s'inscrivant forcément sur le territoire de la commune d'Ighil Ali – ne sont ni pensées ni coordonnées par des acteurs locaux ayant le souci de développer harmonieusement et de façon originale le territoire.

A Hadj Mecheri, on peut faire la même constatation. Cependant, contrairement à Ighil Ali, cette commune a bénéficié de PPDRI. La circonscription des forêts de la Daïra de Brida (désignée comme facilitateur⁶¹ du projet) a élaboré des projets de proximité rentrant dans le cadre du développement rural. Le tableau 1, nous fournit un aperçu des différents types d'action menés

⁶¹ Le chef de la subdivision agricole ou le chef de la circonscription des forêts désignent, au sein de leur équipe, un agent technique, qui sera l'interlocuteur des communautés rurales au titre du dispositif "projet de proximité de développement rural". Il aura pour tâche de suivre le PPDR dans toutes ses phases. Lorsque c'est possible, l'Administration décentralisée est encouragée à désigner une technicienne.

dans la Daïra de Brida en collaboration avec la circonscription des forêts qui ont touché la commune de Hadj Mécheri. Concernant la commune de Hadj Mécheri un projet de proximité a concerné le douar de Houade où différentes actions ont été menées telles que la réalisation de séguias (rigoles d'irrigation), d'un forage (qui a profité à deux familles) et une mise en défens de parcours. Le suivi de ces actions a été confié à la circonscription des forêts. Concernant l'action de mise en défens qui fait partie du projet de proximité, elle n'a pas abouti à cause du refus d'une partie de la population et ceci en raison de la non adhésion de cette dernière dans ses phases de conception et de montage. En fait, cette non adhésion serait due à l'absence d'un animateur⁶² du montage du projet (seguia, mise en défens, forage ...).

Faible décentralisation, émergence des acteurs associatifs souvent provoquée par l'administration étatique, non émergence d'acteurs locaux économiques auto coordonnés et développant entre eux des synergies, faible visibilité de territoires d'activités malgré la forte cohérence ethnique des populations de chaque commune, tel est le bilan qu'on peut faire en matière de développement territorial des deux communes de Hadj Mécheri et Ighil Ali. Ce bilan est-il représentatif de l'ensemble des territoires du pays ? La réponse est sans doute affirmative à quelques nuances près. En effet, le système politique algérien, de part sa nature et son état de maturité, ne saurait admettre une décentralisation atteignant un degré suffisant pour que les acteurs locaux puissent prendre des décisions autonomes en matière de développement territorial. Cela s'explique par la crainte persistante des tenants du pouvoir de favoriser les forces centrifuges qui s'exprimeraient éventuellement.

La territorialisation des activités est donc modeste, cependant elle existe, même si ce n'est surtout qu'au niveau du discours. De ce point de vue, deux ministères tentent de susciter une implication des acteurs locaux dans la vie des communes (ou des quartiers dans les villes), à condition toutefois que cette implication ne risque pas de déboucher sur une contestation politique. Le Ministère de l'intérieur et des collectivités locales encourage la constitution de comités de quartier pour prendre en charge les activités sociales et culturelles, surtout dans les centres urbains mais aussi en milieu rural. De la même façon ce ministère encourage la création d'associations encadrant les activités des citoyens dans la mesure où cela est un moyen de contrôler la population. Le Ministère de l'agriculture et du développement rural, quant à lui, fait de la démarche participative des acteurs locaux un des principaux axes de sa politique de développement agricole et rural à travers les PPDRI comme il a été vu ci-dessus.

F. Gouvernance spécifique.

La prise en charge modeste des problèmes et des processus de développement local par les acteurs locaux ne s'explique pas par l'échelle ou le cadre géographique. Ceux-ci sont plutôt favorables à une prise en charge plus conséquente. Les communes rurales algériennes sont, en effet, de taille relativement restreinte (sauf les communes se trouvant en régions sahariennes) et, surtout ethniquement homogènes. Le mode de gouvernance mis en place sur le territoire de

⁶² La communauté rurale choisit parmi ses membres une personne qui exercera la fonction d'animateur de projet et dont le rôle est de porter à la connaissance de celle-ci les différentes démarches administratives et techniques nécessaires à l'aboutissement du projet. Il est souhaitable qu'une personne de chaque genre contribue à l'animation du projet. Toute personne volontaire ayant manifesté un intérêt particulier pourra s'impliquer dans le projet.

la commune est celui prévu par la loi à travers le code communal. De façon générale, il n'y a pas de construction de territoires par des acteurs locaux ayant une consistance géographique différente de celle des communes, par exemple territoire infra communal. Certes, à Ighil Ali, une association de village peut mener une action ne concernant que le village lui-même (amélioration du réseau d'eau potable par exemple), mais le territoire du village n'en constitue pas pour autant un "territoire" au sens de la présente étude. A Hadj Mecheri, les douars qui forment la tribu des Ouled Sidi Naceur s'inscrivent aussi dans des cadres géographiques précis. Mais aucun douar ne s'est singularisé par rapport aux autres douars pour développer des activités propres.

Le mode de gouvernance des territoires des communes étudiées concernant les activités économiques et sociales s'explique effectivement par le mode d'intervention de la collectivité dans ces activités. Ce mode de gouvernance est celui qui découle de la place de la commune dans le dispositif institutionnel et politique de l'Etat algérien. Caractérisé par une faible décentralisation et une forte concentration, ce mode laisse peu d'espace de liberté d'initiative aux élus communaux et aux associations de la société civile. Les aides publiques à l'investissement productif sont consenties par les agences gouvernementales concernées (Agence Nationale de soutien à l'emploi des jeunes, Agence nationale de gestion du micro-crédit,...) à des personnes morales et individuelles sans qu'il y ait incitation de ces acteurs locaux à se coordonner pour agir collectivement au niveau du territoire de la commune. Les aides consenties aux agriculteurs par le Fonds national de régulation et de développement agricole (FNRDA) ou par le Fonds national de mise en valeur des terres par les concessions (FNMVTC) sont attribuées le plus souvent à titre individuel pour le premier et à titre collectif pour le second. Les élus communaux, à travers l'APC, interviennent dans la désignation des bénéficiaires du FNMVTC et dans la délimitation spatiale des périmètres de mise en valeur. En ce sens, l'APC et les élus participent à la création des activités économiques agricoles et renforcent le développement économique du territoire de la commune.

G. Autonomisation des territoires.

Sur la question de savoir s'il y a une autonomie réelle des associations de développement local par rapport à l'Etat, il apparaît que ces associations, si, parfois, elles ont l'initiative d'une action, elles ne décident rien et ne financent que très rarement et de façon très marginale, les ressources provenant quasi exclusivement de l'Etat. Dans la mesure où on peut considérer l'APC comme équivalent à une association de développement, elle a une bien plus grande liberté d'initiative que les associations de la société civile. Cependant, pas plus que ces dernières, elle n'a la possibilité de décider et, surtout, de financer.

La mobilisation des populations concernées dans le diagnostic, la définition de la stratégie, la détermination des opérations (processus réel et efficacité), même quand elle est explicitement requise par les instructions du pouvoir central (dans le cas des PPDRI, par exemple) n'est jamais effective, la participation se faisant de façon plus formelle que réelle. Cela s'explique en partie par le coût élevé des formules participatives, formules qui ne peuvent donner tous leurs fruits que si les fonctionnaires et les autres acteurs locaux concernés sont fortement motivés, ce qui est rarement le cas.

Le verrouillage politico-administratif fait que la « détection » des « porteurs de projets », publics, privés et associatifs se fait difficilement. Si l'APC et les élus communaux peuvent relativement aisément être détectés comme porteurs de projets (quand ils le sont), c'est parce que le président de l'APC est en contact permanent avec le pouvoir central déconcentré (wali et chef de daïra). Pour les porteurs de projets privés et associatifs, la détection est plus délicate, à moins d'être en phase et soutenus par les représentants du pouvoir central.

En conclusion, l'étude des cas de Hadj Mécheri et Ighil Ali montre que ces territoires ruraux ont de la difficulté à émerger en tant que tels malgré la forte cohésion ethnique de leurs populations et la présence de ressources naturelles et économiques à mettre en valeur. Ces difficultés proviennent du faible degré de décentralisation, de la faiblesse des ressources propres à la disposition des assemblées élues et des associations de la société civile, de la conviction des acteurs locaux (en particulier économiques) que la construction des territoires relève davantage de l'Etat que d'eux-mêmes.

Conclusion sur la territorialisation en Algérie

L'analyse de la construction des territoires ruraux en Algérie nous a permis de constater que ces derniers sont extrêmement diversifiés et contrastés. Le territoire national est en effet divisé du nord au sud en quatre principales bandes climatiques et physiques, les unes aussi différentes que les autres : le littoral, les hautes plaines, la steppe et enfin le Sahara. Ces ensembles physiques sont délimités par deux chaînes de montagnes, le massif tellien et le massif saharien, qui traversent le pays d'ouest en est. L'altitude des montagnes et monts du massif tellien s'érigent en voile empêchant une bonne répartition des pluies sur le reste du territoire. En effet, le climat augmente de degré d'aridité au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la mer et le désert, l'un des plus rudes au monde, impose sa loi quant à l'occupation du territoire et au développement des activités. C'est pourquoi le phénomène de la littoralisation est un fait marquant quant à la concentration des populations et des activités : près de 95 % de la population nationale se concentrent sur moins de ¼ du territoire. Même accidentée, car montagneuse, c'est la bande littorale qui est relativement mieux développée que le reste du pays où des potentialités importantes de développement existent.

C'est ce constat qui est à la base des efforts d'aménagement et de construction du territoire. Malgré la rudesse des conditions de vie dans les hautes plaines, la steppe et le Sahara et tenant compte de l'héritage quant à l'organisation administrative léguée par les peuplements successifs, des efforts ne cessent d'être déployés tant dans le domaine du maillage territorial afin de parvenir à la mise en place d'unités administratives de plus en plus petites pour faciliter leur gestion qu'en matière de développement des activités pour la fixation des populations. Des efforts importants sont déployés dans le domaine de la délocalisation des activités du littoral vers les hauts plateaux et la steppe, notamment en matière d'industrialisation. C'est pourquoi la tendance qui se dessine n'est plus celle de l'Algérie à trois régions, Est, Centre et Ouest comme cela fût le cas depuis l'époque ottomane jusqu'aux premières années de l'indépendance mais une Algérie à plus d'une dizaine de régions économiques intégrant désormais la spécificité naturelle du territoire de localisation.

Dans ce sens, une nouvelle philosophie de gestion et de développement des territoires ruraux et de l'activité agricole commence à prendre corps dans les milieux décisionnels. On assiste en effet à l'abandon progressif des théories et idéologies globalistes du développement au profit d'un développement plus localisé, plus homogène qui tient compte des contraintes réelles du milieu et des besoins effectifs des populations qui sont désormais associées à la formulation des projets qui les concernent. L'espace rural commence alors à bénéficier de nouvelles approches mais aussi de nouveaux outils de développement. La diversité actuelle des fonds de développement agricole et rural, et la création des premiers projets de proximité de développement rural témoignent de la nouvelle vision mais aussi du souci de la maîtrise des contraintes qui grèvent le développement rural et à leur suite la construction des territoires ruraux.

Annexes

Tableau 1. Les associations dans la commune d'Ighil Ali

| Nom de l'association | Initiative | |
|--|------------|------------------|
| | Privée | Institutionnelle |
| Association pour la protection et développement de l'agriculture de montagne | | + |
| Association de parents d'élèves | | + |
| Association El Mokrani | + | |
| Association Mouloud Kacem Nait Belkacem | | + |
| Association de mosquée 1 | | + |
| Association pour le développement rural durable et la protection de l'environnement « Ikhoulaa » | + | |
| Association de bienfaisances de la communauté de Ould Ahmed | | + |
| Association Irchad Dini de la communauté des Ouled Saïd | | + |
| Association de mosquée 2 | | + |
| Association socioculturelle | | + |
| Association socioculturelle | + | |
| Association de mosquée 3 | + | |
| Association bienfaisance | + | |
| Association de mosquée 4 | | + |
| Association socioculturelle | + | |
| Association de mosquée 5 | | + |
| Association socioculturelle | + | |
| Association socioculturelle | + | |
| Association socioculturelle et sportive | + | |
| Association Taous Amrouche | + | |
| Association art et artistes | | + |
| | 10 | 11 |

Source : enquêtes, 2008

Tableau 2. Associations intervenant dans chaque village de la commune d'Ighil Ali.

| Villages | Associations |
|--------------------------------|--|
| Village Kelaa | Association agricole pour et la protection et développement de l'agriculture montagnaise |
| | Association d'élève |
| | Association El Mokrani |
| Village Belayel | Association Mouloud Kacem Nait Bel Kacem |
| | association religieuse |
| | Association pour le développement rural durable et la protection de l'environnement « ikhoulaa » |
| Village de Moka | Association de bienfaisances de la communauté de ould ahmed |
| | Association Irchad Dini de la communauté des Oueld Said |
| village Tabouanant | Association de mosquée |
| | Association socio culturelle |
| village ZINA | Association socio culturelle |
| Village azrou | Association mosquée |
| | Association de bienfaisance |
| Village Oueld seradj | Association de mosquée |
| | Association socio culturelle |
| Village Sassi | Association mosquée |
| | Association socio culturelle |
| Village Tezla | Association de développement de l'agriculture et de l'environnement |
| Village Takaroubette | Association socioculturelle sportive |
| chef lieu de commune Ighil Ali | Association sportive |
| | Association Taous amrouche |
| | Association art et artistes |

MAROC

Analyse Nationale

Mohamed MAHDI (ENA Meknès)

INTRODUCTION

Le développement du champ de recherche du RAFAC a abouti à l'élaboration d'une problématique qui met en perspective les articulations possibles entre agriculture familiale, développement rural et construction du territoire. Cette problématique est l'aboutissement logique et inéluctable, d'une part, du progrès des recherches entreprises dans le cadre du RAFAC (et ailleurs), et d'autre part, des évolutions récentes tant des exploitations agricoles que de leur environnement national et international. Mais son aspect original et novateur est certainement la focalisation sur les « processus de construction du territoire » ou de « l'émergence des territoires ».

L'objet de ce rapport est de contribuer aux recherches conduites dans le cadre du programme de recherche FSP-MSH sur la question de l'émergence de territoires ruraux et sur les facteurs qui expliquent le processus de leur émergence. Ces recherches sont inscrites dans la perspective d'une analyse comparée qui permet d'identifier et d'expliquer les invariants et les différences observés entre les pays concernés par cette recherche.

Les deux parties de ce rapport présentent les résultats d'analyse de deux études :

* Une analyse nationale qui caractérise des aspects relatifs à la déconcentration-décentralisation, l'émergence des acteurs locaux, et les processus d'apparition de territoires d'activité.

* Une analyse régionale, qui se rapporte à une étude de cas d'une région de montagne du Haut – Atlas, qui présente une dynamique d'émergence de territoire. Une deuxième analyse régionale sur la Tadla fait l'objet d'une recherche doctorale qu'effectue Rida Ifkar mais qui ne sera pas incluse dans ce travail.

Partie 1.

L'ANALYSE NATIONALE

Cette contribution présente le commentaire des 14 variables identifiés par le groupe de recherche permettant de caractériser les trois éléments, déconcentration-décentralisation, émergence des acteurs locaux, processus d'apparition de territoires d'activité.

A. Décentralisation-Déconcentration

a. Les collectivités territoriales décentralisées

Le Maroc a procédé, depuis son accession à l'indépendance, à la mise en place d'une administration territoriale structurée sous forme d'un maillage de collectivités territoriales locales. En vertu de la constitution de 1996, ces collectivités locales sont « les régions, les préfectures et les provinces et les communes.»⁶³

Le nombre des collectivités locales toutes catégories confondues a évolué depuis 1959, passant de 801 à 1547 en 1992. Les communes rurales ont vu leur nombre passer de 735 en 1959 à 760 en 1991 pour grimper à 1298 en 1992. Il y a certes le Douar⁶⁴, qui est une cellule élémentaire du peuplement rural, mais il n'est pas légalement reconnu comme collectivité territoriale.

Le Maroc a ainsi opté dès l'indépendance pour une décentralisation progressive. La décentralisation et, son corollaire, la déconcentration sont ainsi devenues des principes structurants de l'organisation administrative marocaine.

La constitution de 1996 ne mentionne pas expressément le mot décentralisation mais réserve des dispositions aux collectivités locales appelées à élire « des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires. » Art. 101, et de concourir à « l'organisation et à la représentation des citoyens », Art. 38, au niveau local et national.

La décentralisation est ainsi conçue comme un facteur d'apprentissage de la vie publique et un cadre adéquat d'association des citoyens à la prise en charge de la conduite des affaires locales.

Les entités décentralisées, à savoir la commune, la province et la région sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

⁶³ Royaume de Maroc – Ministère de l'Intérieur. Direction générale des collectivités locales. « Collectivités locales en chiffres ». Publication du centre de documentation des collectivités locales. 2002.

⁶⁴ Officiellement défini comme « un ensemble de foyers réunis par les liens réels ou fictifs de la parenté, correspondant à une cellule territoriale, comportant ou non des modes d'exploitation communautaires et dirigé autant que possible par un *moqaddem*. » Circulaire du ministère de l'Intérieur en date du 27 décembre 1964, relative à un projet de publication d'un recueil de circonscription administrative. Cité par Mohamed Rfass : « L'organisation urbaine de la péninsule Tingitane » Université Mohamed V – Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines. Rabat. 1996.

- **La commune** est régie par la Charte communale ou le Dahir 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi 78.00. Son Art.1 stipule que « Les communes sont des collectivités territoriales de droit public, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. » L'Art.2, précise que « les affaires de la commune sont gérées par un conseil élu. »

Les attributions du conseil sont définies par l'Art.35. « Le conseil communal décide des mesures à prendre pour assurer le développement économique, social et culturel de la commune. »

Le conseil exerce des « compétences propres » et des « compétences » qui lui sont « transférées » par l'Etat.

Les compétences propres s'exercent en matière :

- . de développement économique et social : « le CC examine et vote le plan de développement économique et social de la commune. »
- . de Fiances, fiscalités et biens communaux : « CC examine et vote le budget et les comptes administratifs
- . d'urbanisme et d'aménagement du territoire
- . de services publics locaux et équipements collectifs
- . de coopération, association, partenariat. « Le CC engage toutes actions de coopération, d'association ou de partenariat, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, avec l'administration, les autres personnes morales de droit public, les acteurs économiques et sociaux privés et avec toute autre collectivités ou organisation étrangère. »

Les compétences transférées concernent à titre d'exemple :

- Réalisation et entretien des écoles et des établissements de l'enseignement fondamental, des dispensaires et des centres de santé et de soins,
- Réalisation de programme de reboisement, valorisation et entretien des parcs naturels,

Le texte prévoit que « tout transfert de compétence est accompagné obligatoirement par un transfert des ressources nécessaires à leur exercice.

- **La province** est régie par la loi 78-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales.

Les préfectures et les provinces sont des collectivités locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'Art.3 stipule que « Les affaires des collectivités préfectorales et provinciales sont gérées par un conseil élu (...) La Wali ou le gouverneur de la préfecture ou de la province assure l'exécution des délibérations du conseil préfectoral ou provincial dans les conditions fixées par la présente loi. »

Le Conseil est formé de deux catégories de membres (Art. 4) :

- . Les membres élus parmi le collège électoral formé par les membres des conseils communaux relevant de la préfecture ou de la province.
- . Les membres représentant les chambres professionnelles (agriculture, commerce, industrie, etc.)

L'art. 35 fixe les attributions du Conseil qui « décide des mesures à prendre pour assurer son développement économique, social et culturel dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales. » A cet effet, le conseil exerce des compétences propres et des compétences qui lui sont transférées par l'Etat dans des matières similaires à celles des communes mais exercée au niveau de la province.

La loi consacre la chapitre II aux compétences du Wali ou du gouverneur. Ainsi et d'après l'Art. 45 : « Le Wali ou le gouverneur de la préfecture ou de la province exécute les délibérations du conseil. Il prend les mesures nécessaires à cet effet après avis du président préfectoral ou provincial. »

« La Wali ou le gouverneur est tenu d'informer régulièrement le président de la mise en œuvre des délibérations du conseil provincial et préfectoral. »

De même, l'art. 46 précise que « Conformément aux délibérations du CPP, le Wali ou le gouverneur prend les mesures qui concernent l'exécution du budget, l'établissement des comptes administratifs, la fixation des taux des taxes, etc. »

Des procédures administratives sont prévues pour régler les différends entre Conseil Provincial et Préfectoral et les gouverneurs ou Wali.

- **La région** est instituée par le Dahir 2 avril 1997 portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région. L'Art. 1 précise que : « Les régions, instituées par l'art. 100 de la constitution, sont des collectivités locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.»

L'objectif de l'institution de la région est de créer des « espaces de développement économique et social homogènes intégrant des données humaines (effectif et dispersion de la population), économiques (volume des activités agricoles et industrielle, infrastructures de base) et naturelles (ressources en eau, énergie et matières premières) ». ⁶⁵ Mais il faut rappeler que, déjà en 1971, des régions économiques ont été créées et érigées, par la suite, en collectivités territoriales par la constitution de 1992.

Dans le préambule de la loi 1997, il est dit que la création de la région est considérée comme une étape dans l'approfondissement de la démocratie locale. (...). Le cadre régional constitue une base de représentation nationale à la Chambre des conseillers. Toujours selon ce préambule : « La loi de 1997 fixe les compétences et les ressources financières de la région, qui fonctionne en tant que collectivité locale dotée d'un conseil jouissant d'un pouvoir délibératif et de contrôle sur l'autorité exécutive (le gouverneur du chef-lieu de la région), à travers un mécanisme novateur qui privilégie la concertation, l'information et la collaboration. »

⁶⁵ Rapport du cinquantenaire, p.83.

Les régions ont pour mission, dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales, de contribuer au développement économique, social et culturel de la collectivité régionale, et le cas échéant, en collaboration avec l'Etat et les dites collectivités.

Les affaires de la région sont librement gérées par un Conseil démocratiquement élu pour une durée de six ans. Le Conseil règle également par ses délibérations les affaires qui sont transférées par l'Etat à la région.

Le gouverneur du chef-lieu de la région assume l'exécution des délibérations du Conseil régional. Mais le Conseil ne peut délibérer sur les affaires à caractère politique ou étrangères aux questions d'intérêt général.

Le Conseil régional est composé des représentants élus des collectivités locales, des chambres professionnels et des salariés (syndicat).

Le Conseil exerce des compétences propres et des compétences qui lui sont transférées par l'Etat.

La loi de 1997 consacre son titre IV à La tutelle. Cette loi exige l'approbation de l'autorité de tutelle (Ministère de l'intérieur) pour l'exécution des délibérations du Conseil régional sur 9 objets, comme le budget régional, les emprunts à contracter, les garanties à consentir, les ouvertures de comptes spéciaux, etc.

De même, l'Art. 42 stipule que « le ministre de l'intérieur peut provoquer un nouvel examen par le Conseil régional, d'une question déjà délibérée s'il ne lui paraît pas possible d'approuver la délibération prise, par des motifs qu'il expose dans sa demande de nouvel examen

Des procédures administratives sont prévues pour régler les différends entre Conseil régional et le ministre de l'intérieur.

b. Le fonctionnement des collectivités décentralisées

Pour juger du fonctionnement des collectivités locales et de l'effectivité de la décentralisation - décentralisation, il faudrait se référer au jugement qui en a été fait par les rédacteurs du « Rapport du cinquantenaire ». C'est ainsi qu'on peut lire, à propos des communes rurales, que « cette longue expérience et ces tentatives de dynamiser la gouvernance territoriale n'ont pas toujours eu les résultats escomptés. Les déviations entachent les processus électoraux, le caractère conjoncturel et instable des alliances partisanes locales, l'inégale formation des élus, la mauvaise gestion, le découpage pas toujours heureux du territoire sont autant de facteurs qui ont pénalisé le développement humain de beaucoup de communes rurales et urbaines. »

Et d'ajouter : « A ces problèmes s'ajoute la prégnance d'une culture de résistance au changement, centralisatrice et peu encline à la confiance et à la délégation (...), à l'exception de certaines administrations pionnières en la matière, la déconcentration administrative, corollaire indispensable de la décentralisation, est loin d'accompagner et de soutenir cette dernière, de manière diligente et consistante. »⁶⁶

⁶⁶ Rapport du cinquantenaire, p.81.

Le même rapport incrimine la tutelle, « qualifiée de substitutive » (par rapport à une tutelle institutive) et les conditions de son exercice qui ont contribué à réprimer les velléités d'une décentralisation véritable et donc émancipatrice. »⁶⁷

« Sur le terrain (...), la déconcentration administrative n'a pas toujours accompagné convenablement la décentralisation des prérogatives au profit des collectivités locales. (...). Derrière le discours administratif prônant la déconcentration effective des moyens et des compétences, les difficultés de modernisation de notre système de « délégation des pouvoirs et de délégation de signature sont réelles. »⁶⁸

« L'administration marocaine est d'ailleurs souvent qualifiée de fortement centralisée et d'adepte d'une gestion jacobine. »⁶⁹

En effet, plusieurs facteurs mettent à mal l'effectivité de la décentralisation-déconcentration.

Si l'on se limite aux communes, et même si la nouvelle charte consacre la commune comme collectivité locale responsable de développement, le constat doit être nuancé.

Il faut d'abord préciser que l'exécutif communal marocain est, en effet, « bicéphale » ; à côté d'un président de l'exécutif élu par le conseil communal, se trouve un autre agent exécutif désigné par le gouvernement, qui est aussi le représentant de l'Etat dans la circonscription administrative communale, le super caïd ou le caïd. Ce qui ne manque pas de créer un certain nombre de problèmes, dès lors qu'elle place l'exécutif élu par l'assemblée dans une situation particulière face à un exécutif nommé par le gouvernement et qui est, par ailleurs, le représentant du pouvoir central dans la commune. »⁷⁰.

En effet, de nombreux facteurs limitent l'exercice de la plénitude des compétences des Conseils, qui sont liées :

- à la tutelle qu'exerce l'autorité administrative. L'article 69 énumère les délibérations qui ne sont exécutoires qu'après l'approbation des autorités de tutelle et qui touchent aux principaux domaines de compétences des conseils communaux.

- aux moyens humains et financiers qui limitent « de fait, la capacité d'exercice par les communes des nouvelles prérogatives qui leur sont accordées. »⁷¹

- aux capacités de gestionnaire des élus. Plus que leur analphabétisme, c'est l'incapacité de développer « une idéologie de l'intérêt général communal »⁷² qui demeure la tare principale de l'élu, qui reste attaché à la défense de sa circonscription électorale.

⁶⁷ Idem, p.82.

⁶⁸ Idem, p, 84

⁶⁹ Idem, p, 85

⁷⁰ M. Mahdi et Z. Chattou, 2002. « Dispositif Institutionnel et Organisations de Développement Rural au Maroc » Programme d'action régionale – politique agricole et alimentaire relatif au développement rural et aux politiques agricoles dans le contexte de la mondialisation.

⁷¹ M. Tozy, « La commune rurale à la croisée des chemins entre décentralisation et gouvernance locale » p. 23, in « Développement rural, pertinence des territoires et gouvernance ». Coordinné par A. Iraki - INAU-ROLER - Rabat. 2006.

⁷² Tozy, Idem, p.25

- au personnel administratif. Le sous encadrement des communes, le recrutement non maîtrisé où la commune devient le lieu de recasement (réfugiés venus d'Algérie, diplômés chômeurs (licenciés puis docteurs)).⁷³

Tozy⁷⁴ situe les causes de « la « transition difficile » de la décentralisation à la bonne gouvernance locale, à deux niveaux : d'une part, les lacunes et/ou les contradictions des réformes politiques, administratives ou fiscales (comme cela a été avancé) et, d'autre part, dans des facteurs additionnels regroupés sous la catégorie de « capacité locale ».

L'identification des différentes « dimensions de capacité » a permis à l'auteur d'isoler les capacités internes, qui se réfèrent aux performances des collectivités locales (exécuter de manière efficace leurs fonctions centrales et de gestion des ressources de secteur public) et les capacités d'interaction (dimensions de participation et de partenariat), celles qui leur permettent de s'inscrire dans un « nouveau modèle » de secteur public local où la collectivité locale se reconnaît comme un élément d'un réseau d'acteurs sociaux multiples et opère à travers des mécanismes et procédures de coopérations avec l'administration centrale, la société civile et le secteur privé.

B. L'administration sectorielle

Les administrations sectorielles où leurs représentants provinciaux et locaux devraient théoriquement être présentes aux différents échelons du découpage administratif du territoire marocain. La réalité de cette présence traduit le niveau de service public de proximité que l'Etat offre aux citoyens dans le respect de la légalité. Car, « L'administration est désormais appelée à rendre ses services à des populations de plus en plus exigeantes et informées de leurs droits et obligations ».

La présence de l'administration sectorielle n'est pas effective à tous les niveaux du découpage administratif et varie fortement en fonction des services considérés. Ainsi, si le Ministère de l'Intérieur a pu assurer son prolongement jusqu'au Douar où il est présenté par des moqaddem et Chioukh, les ministères offrant des services de base, comme l'Education nationale ou la Santé peinent encore à mettre en place des écoles ou des dispensaires dans l'ensemble des localités. Les services sont de moins en moins présents, en passant des établissements humains à caractère urbain aux établissements humains à caractère rural.

Selon Reffas, c'est le recensement de 1982 qui a fixé des critères uniformes précis et objectifs pour la définition de l'urbain. Aussi, de gros Douars de 1500 habitants au moins ont été retenus puisqu'ils satisfont aux sept conditions suivantes :

- Existence d'un réseau d'électricité
- Existence d'un réseau d'eau potable
- Existence d'un réseau d'égoût
- Existence d'un hôpital ou dispensaire
- Existence d'un lycée

⁷³ Tozy, Idem, p.26

⁷⁴ Idem, p.29.

- Existence d'un tribunal
- Existence d'une proportion de population active non agricole d'au moins 50%.

L'élaboration de schéma d'armature rurale (SAR) 1982 a mis l'accent sur les « centres ruraux » et les équipements sont répartis en tenant compte de la densité de la population et du degré d'équipement du centre. Le développement des centres ruraux est assez récent. Ce qui le distingue d'un simple douar, « c'est tout d'abord sa fonction commerciale. Un regroupement de boutiques ouvertes de façon permanente, associés ou non à un souk hebdomadaire, constitue le noyau du centre. Des équipements de services, plus ou moins variés, relevant tout aussi bien du secteur public que du secteur privé viennent renforcer la capacité de rayonnement du centre. C'est ce qui justifie l'appellation de « centres ruraux de service »⁷⁵.

C. Les services d'appui au développement

La décentralisation suppose que tous les ministères puissent disposer, chacun en ce qui le concerne, de services d'appui au développement au niveau régional, provincial et local pour mettre à la disposition de la population les services de base.

a. Le développement de l'agriculture

Les offices de mise en valeur agricole dans les zones irriguées et les Directions provinciales de l'Agriculture constituent les services d'appui au développement au niveau des provinces. Des Centres de mise en valeur et des centres de travaux sont respectivement les antennes des ORMVA et DPA chargés de fournir des services de proximité aux agriculteurs. Depuis l'engagement de l'Etat marocain dans le programme d'ajustement structurel, ces services d'appui ne fournissent plus de prestations de services gratuits et se contentent d'un vague rôle de vulgarisation.

Ces services d'appui au développement agricole ont connu leurs heures de gloire avec des opérations lancées avec grande fanfare (Opération labour ou opération engrais, fin des années 50 et début années 60) à destination du petit fellah.

L'Etat assurait son omniprésence à travers ces organismes de proximité et fournissait services (travaux agricoles, intendance) et encadrement techniques des agriculteurs. Mais le désengagement de l'Etat signifie désormais que les ORMVA et DPA cesseront toutes les opérations à caractère commercial et de prestation de services.

b. Les services de base⁷⁶

L'expérience de ces 10 dernières années a montré que l'appui au développement le plus concret provient de ce que l'on peut appeler le « volontarisme de l'Etat » qui cherchait à rehausser le niveau de certains indicateurs de développement humain. En effet, devant le déficit de services publics et d'équipement collectifs, particulièrement en milieu rural, l'Etat marocain a engagé une course contre la montre pour rattraper le retard en favorisant la diffusion d'un certain nombre d'équipement collectif surtout dans le milieu rural. C'est ainsi que plusieurs programmes

⁷⁵ Reffas, p.149.

⁷⁶ Rapport du cinquantenaire : « Accès aux services de base et considérations spatiales ».

sectoriels de grande envergure ont été lancés. « Le volontarisme des pouvoirs publics est nécessaire au progrès de la société », peut-on lire dans un rapport de synthèse « du cinquantenaire » sur les équipements de base.

Le PAGER (Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable du monde Rural). En 1994, seulement 14% des populations rurales avaient accès à l'eau potable. Ce programme d'envergure a été lancé en 1995 et vise la desserte de près de 31.000 localités (Douars) regroupant près de 11 millions d'habitants. En 2000, 50% de la population disposent de l'accès à l'eau potable et 70% en 2005, 16.550 localités ont pu être desservies. Toutefois, en matière de branchement au réseau d'eau potable, seul 18% des ménages en milieu rural en bénéficient.

Le PERG. En 1995 fut lancé le programme d'électrification rurale globale, avec l'objectif de porter le taux d'accès à l'électricité du monde rural à 80% en 2010. En 2001, ce programme a subi une accélération avec l'objectif de généraliser l'accès du monde rural à ce service dès l'horizon 2007. En 2005, le taux d'accès à l'électricité en milieu rural dépasse 80%. A souligner que 92% des foyers seront raccordés au réseau national, le reste seront électrifiés en décentralisé par recours aux énergie renouvelable (microcentrale hydraulique, système photovoltaïque).

Le programme national des routes rurales lancé en 1995 qui porte sur l'aménagement ou la construction de 11.236 km jusqu'en 2005 porté à un total de 15.000 km pour 2015. Ce programme vise l'amélioration du taux d'accessibilité des populations rurales aux routes de 54% en 2005 à 80% en 2015.

C'est dire que l'Etat réagit de plus en plus par le lancement de nombreux programme et la création d'institutions de développement.

- Le Programme de Priorités Sociales qui s'est intéressé à l'amélioration de l'accès à l'éducation de base (surtout des filles), aux soins de santé, et à la promotion de l'emploi ;

- Le Ministère de l'Education Nationale a élaboré un " Programme national pour le développement de l'enseignement fondamental en milieu rural " en janvier 1999. Il prévoit l'extension de cette expérience à l'ensemble des écoles rurales.

- Le « Programme d'appui au premier cycle de l'enseignement de base en milieu rural » a été mis en œuvre au début de la décennie 90.

De nombreuses institutions de développement ont également vu le jour :

- Dans la zone Nord du Maroc, une Agence pour la Promotion et le développement Economique et Social des Préfectures et Provinces du nord du Royaume a été instituée. Le développement du Nord est appuyé par l'Union Européenne.

- La création de l'Agence de développement des provinces sahariennes en 2002 à l'image de l'agence du Nord

- La création tout récemment de l'Agence de développement des provinces de l'Oriental.

- Un Fonds de Développement Social a été approuvé par le parlement en juin 1999.

- Une « Agence de lutte contre l'analphabétisme » a été créée et le gouvernement envisage de mener un programme d'éducation non formelle et de lutte contre la déscolarisation. Un secrétariat d'Etat chargé de l'alphabétisme et de l'éducation formelle a été institué et confié à une femme

- Le développement des centres de formation professionnelle depuis le milieu des années 80. Aujourd'hui, quelques 1700 établissements accueillent annuellement plus de 130.000 élèves au niveau national. Un programme de formation pratique non diplômante a été mis en place par quelques départements dont l'Agriculture, les Pêches et l'Office de la Formation Professionnelle (OFPPT).

D. Territoire de projet sectoriel VS territoire de projet global

Le Territoire de projet sectoriel ou global renvoie inéluctablement à la question de territoire mis en avant dans les politiques de développement. Trois étapes dans la conception des territoires de développement peuvent être décelés :

- La consécration de la dichotomie territoire irrigué / territoire bour à travers la politique des grands barrages.
- Les tentatives de rééquilibrage entre les deux types de territoire : sans abandonner le politique des grands barrages, s'intéresse au zones d'agriculture pluviale.
- L'affirmation de l'approche territoriale dans les stratégies de développement. La multiplicité des échelles d'intervention et la multitude d'acceptions de territoire. Le territoire de développement se définit de plus en plus par la problématique de développement envisagée, les fonds mis à disposition par les institutions monétaires qui y interviennent, etc. A titre d'exemple, les interventions du FIDA se consacrent à des territoires aussi diverss que l'Oriental (problématique de développement des parcours et de l'élevage, puis de la pauvreté), Tafilalet-Dadès, (Projet de développement rural de Tafilalet et Dadès), Projet de développement Rural dans les zones de montagne de la province d'Al-Haouz.

Les développements qui suivent doivent énormément aux réflexions de N. Akesbi dans sa contribution au rapport du cinquantenaire.

Depuis le début des années 60, le Maroc a adopté un modèle de développement qui accorde une priorité à l'agriculture. La politique de développement agricole suivie sera connue sous l'appellation de « politique des barrages » qui « labellisera » le projet de développement de l'Etat. Cette politique « volontariste, globale mais éminemment sélective⁷⁷ » devrait faire dire au Ministre du plan en 1968 que « La priorité à l'irrigué par rapport au sec est la fille de la technocratie et de la politique ». Des investissements publics massifs seront concentrés sur la grande irrigation pour construire des barrages, mettre en place des équipements et aménagements des superficies dominées par les barrages et la création de neuf périmètres de grande irrigation.

Nonobstant les résultats de cette politique (par exemple, l'objectif de l'autosuffisance alimentaire était loin d'être atteint), elle engendrera des disparités spatiales importantes. Aussi, un rapport de

⁷⁷ N. Akesbi, « Evolution et perspectives de l'Agriculture marocaine » (Rapport du Cinquantenaire)

la Banque mondiale précisera que 1/3 de l'ensemble des investissements publics prévus dans le plan 1973-77 bénéficient à moins de 350.000ha, soit moins de 5% des terres cultivables.

Des inflexions de cette politique commencent à voir le jour pour donner plus d'attention et d'intérêt aux immenses terres situées en zone bour, de parcours et de montagne, afin de :

- réduire l'excessive polarisation sur les zones de grande irrigation ;
- réduire les disparités qui se sont creusées entre zones bour et zones irriguées, en optant pour « une répartition optimale des moyens entre le bour et l'irrigué. »⁷⁸

Ce recentrage a été favorisé par une nouvelle conception de développement qui vise à fixer les populations rurales dans leur terroir et éviter l'accélération de l'exode rural et pour qui le développement est une « dynamique globale et intégrée » qui cherche toute à la fois les performances économiques et techniques traditionnelles et l'amélioration du bien être des producteurs. A partir de la fin des années 70 commencent à apparaître dans différentes zones du pays des projets dits de « développement intégré » : Fès Karia-Tissa, Oulmès Rommani, Elhajeb, Abda-Hmar, Settât, Haut-Loukkos, Moyen Atlas Central.

De tels projets seront les premières victimes de l'ajustement structurel, car ils reposent sur une politique étatique dirigiste.⁷⁹

Il a fallu attendre les années 90 pour rentrer dans le « temps des stratégies »⁸⁰.

La *stratégie 2020* se prononce expressément pour une approche territoriale du développement rural.

« Cette stratégie est fondée sur trois concepts qui sont la territorialisation, la participation et l'intégration. La prise en compte de la dimension « territoriale » dans les processus de développement signifie tout d'abord que le développement agricole et rural doit se rattacher à des échelles territoriales diverses : le douar, les communes rurales, etc. Ensuite, que la conception du développement agricole et rural est une émanation de programmes élaborés au niveau de ces territoires ; ceux-ci tenant compte de la diversité des milieux physiques, des vocations et des potentialités de chaque territoire. Enfin, que cette approche tend à rompre avec le centralisme jusqu'ici pratiqué dans la conception et la mise en œuvre du développement. »⁸¹

L'approche territoriale devient une composante essentielle du développement chez les différentes institutions en charge de développement. Deux exemples :

Le Schéma National d'Aménagement du Territoire présente la vision officielle du territoire et de son aménagement « afin que chaque acteur soit en mesure de positionner son intervention dans une vision cohérente du pays tout entier. ». Le SNAT a développé une appréciation qualitative du territoire qui repose sur trois critères. Tout d'abord, l'équité : le territoire doit fournir à ses

⁷⁸ Plan de 1981-1985

⁷⁹ N. Akesbi, Idem.

⁸⁰ N. Akesbi, Idem, p.116.

⁸¹ M. Mahdi, 2006 « Douar et construction sociale du territoire », in Développement rural et pertinence des territoires»

habitants des conditions de vie décentes (santé, éducation, communication, logement, eau courante, électricité). Ensuite, l'efficacité économique : le territoire participe au développement économique du pays, fournit sa part de valeur ajoutée et offre des emplois à sa population active. Enfin, la durabilité : le développement du territoire doit respecter les ressources et les milieux naturels⁸².

La stratégie du développement du tourisme et particulièrement dans le domaine du développement du tourisme rural, l'approche territoriale de la mise en tourisme de l'espace rural « nécessite une clarification de l'unité spatiale d'intervention. Celles-ci tourne autour des notions de terroir et territoire, suppose une multitude d'intervenants et s'appuie sur un processus de patrimonialisation. »⁸³

Cette approche trouve un début d'application à travers le concept de « Pays d'accueil touristique » qui est « un territoire qui n'est ni une région, ni une province, ni une commune. Il peut être une partie d'une région ou d'une province ou être à cheval sur plusieurs communes : il est avant tout un territoire de projet. »⁸⁴

La gouvernance

Le concept de gouvernance offre « une nouvelle manière d'aborder le politique, éloignée des perceptions classiques fortement centrées sur l'Etat. (...) L'approche en termes de gouvernance exprime la nécessité de dépasser l'approche institutionnelle de l'action publique pour aller vers une analyse des multiples acteurs du politique, qui ne sont pas tous des acteurs politiques officiels. (...) L'approche en termes de gouvernance (ou de gouvernabilité) peut permettre d'affiner la compréhension de ce qu'on appelle le « néo-patrimonialisme », le clientélisme, etc., en intégrant dans l'analyse du politique d'autres acteurs non étatiques qui contribuent portant à la (dé) régulation politique : nobles, groupes à référent religieux, familial, régional, groupes économiques (ex : hommes d'affaires) et également association et ONG.

M. Tozy, p. 28 « La commune rurale à la croisée des chemins entre décentralisation et gouvernance locale » in « Développement rural, pertinence des territoires et gouvernance. Coordonné par A. Iraki - INAU-ROLER – Rabat.

E. Emergence de la société civile

Bref historique de l'émergence de la société civile

L'Etat qui, par le passé était un obstacle essentiel au développement des institutions et organisations en général, va les reconnaître comme des entités pouvant constituer des relais locaux de dynamisation locale et de régulation sociale

a). Une étape de suspicion de prévalence du tout sécuritaire

Il faut remonter à la crise économique des années soixante dix et au contexte politique national particulièrement instable pour déceler les débuts d'une timide reconnaissance du rôle des

⁸² Le Schéma d'Aménagement du Territoire – Synthèse – 2003. Royaume du Maroc. Ministère de l'Aménagement du territoire de l'eau et de l'environnement.

⁸³ M. Berriane, 2006 « De la nécessité d'une approche territoriale pour le développement du tourisme rural au Maroc », p. 84, in Développement rural et pertinence des territoires»

⁸⁴ Idem, p.88.

associations et des organisations sous l'appellation de « l'économie sociale ». Mais le souci sécuritaire va étouffer toute volonté d'expression de cette société civile en ébullition.

b. Une étape d'ouverture et de tolérance imposées par la conjoncture

Dans les années 80, plusieurs éléments convergent pour favoriser l'émergence de la société civile.

- l'application de l'ajustement structurel qui implique le retrait de l'Etat de plusieurs affaires économiques et sociales en faveur du privé ;
- les pressions internationales pour l'élargissement des libertés démocratiques (la question des années de plomb) ;
- la politique de décentralisation ;
- le déclin des organisations syndicales traditionnelles, la faiblesse des capacités de mobilisation des partis politiques de gauche comme de droite, suite à la perte de confiance, la parcellisation du champ politique et le vide idéologique.

c. Une étape de reconnaissance et appel officiel à la contribution de la société civile

Durant les années 90, un appel très fort est lancé aux associations et autres organisations institutionnalisées, à participer aux nouveaux modes de gouvernance locale aussi bien que nationale (Le Roi Mohamed VI a décoré certaines personnalités associatives pour leur rôle au service de l'intérêt général). Cette évolution s'est traduite par l'émergence de plusieurs types d'associations et de plusieurs mesures d'accompagnement les concernant :

1. Associations incluses dans le projet et Associations suscitées par ONG

Les organisations créées dans le cadre de projet de développement sont très nombreuses. Elles ont en commun le fait que l'initiative de leur création provient d'un agent externe : coopération internationale décentralisée (Les Agences de développement : Françaises, Canadiennes, Japonaises, Allemandes, etc), bailleurs de fonds (FIDA) ou des ONGs nationales et internationales (Intermon, ENDA, etc.) La création d'un cadre organisationnel (association, coopérative) est devenue une condition suspensive pour l'octroi des aides et subventions dans le cadre de projet à promouvoir. L'organisation devient l'interlocuteur des agents externes.

Les exemples suivants représentent des types d'organisations créées dans le cadre de projets de grande envergure:

- Les Associations des Usagers des Eaux Agricoles dans les périmètres de la grande irrigation et dans les périmètres de la petite et moyenne irrigation. L'objectif est d'amener ces associations à prendre en charge la gestion des réseaux d'irrigation. Plusieurs partenaires internationaux et des fonds importants ont été mobilisés à cet effet. Le résultat est, de l'avis général, décevant.

- Les coopératives pastorales dans l'Oriental et dans le Tafilalet. Deux projets, l'un de développement des parcours et de l'élevage dans l'Oriental (PDPEO) et l'autre, de développement rural dans le Tafilalet et le Dadès, ont inscrit parmi leurs objectifs d'organiser les éleveurs dans le cadre d'une coopérative pastorale dite Ethnolignagère. Le résultat de ces expériences est plutôt satisfaisant.

- Les associations de développement de Douars créées dans le cadre du Projet de développement rural dans les Zones de Montagne de la Province d'Al-Haouz (FIDA).

Les associations créées sous l'impulsion d'ONGs nationales et internationales sont si nombreuses et éparpillées dans l'espace qu'il est difficile d'en donner une présentation un tant soit peu cohérente. Une association comme Targa a été à l'origine de l'implantation d'associations dans pratiquement tous les douars où elle a mené une action de développement dans le Sud du Maroc (Ounein) ou dans le Nord (communes rurales de Bni Idder, Tanqaobt, Tassift.)⁸⁵ C'est le cas de tous les autres ONGs qui opèrent dans ces milieux.

2. Associations territoriales spontanées et ancrage territorial

La création de l'association peut provenir d'une initiative locale. Mais en réalité, c'est souvent des personnes instruites issues du village (intellectuels, fonctionnaires, émigrés à l'intérieur ou à l'extérieur du Maroc, diplômés au chômage, etc.) qui se trouvent à l'origine de cette création, et le succès de l'association est lié à leur leadership. Ce qui ne minimise en rien l'action des locaux. (Voir l'exemple type de « Ait Débrouille », écrit par Fatima Mernissi).

De telles associations disposent d'un ancrage territorial local certain et parviennent même, pour certaines, à rayonner au niveau de la région et à jouir d'une reconnaissance des autorités locales (Préfecture, Cercle, Caïdat). L'association devient l'interlocuteur privilégié des partenaires externes. La création de fédérations d'associations est aussi envisagée.

La création de l'association est présentée comme solution endogène à une situation de crise dans le douar ou de la volonté de « faire quelque chose pour sa localité » pour venir en aide à des populations souvent marginalisées et très affectées par les conditions climatiques.

C'est ce qu'illustrent les missions qu'elles se fixent : Des missions du service public (Ecole, mosquée, eau potable, route, électrification, etc. souvent à des coûts de loin inférieurs à ceux des marchés publics) et des missions de type caritatif (distribution de paniers de nourriture, de cartables pour les enfants, ...). Améliorer les conditions de vie des femmes est un motif de création de ces associations.

C'est ainsi que ces dernières 15 années ont connu une montée en puissance d'associations villageoises. Dans pratiquement chaque douar émerge une association ou plusieurs associations sur la base de motivations contradictoires.

Ce phénomène de diffusion des associations est encore plus marqué dans les zones à écologie fragile, la montagne, les zones steppiques, les Oasis et se traduit par :

⁸⁵ www.targa-aide.org

- la prise de conscience de ces populations de la nécessité de s'organiser pour prendre leur développement en charge ;
- la désarticulation de l'Etat-nation sous sa forme classique et centralisée ;
- la revendication d'une démocratisation des structures locales et une implication plus citoyenne à l'échelle communale ou douar de la population ;
- la crise de confiance des ruraux dans leurs institutions, tant politiques qu'administratives.

Le discours officiel est souvent en retard par rapport à la pratique :

- une certaine méfiance, crainte, et distance à l'encontre de l'associativité continue à marquer les décideurs locaux. ;
- la réticence à partager le pouvoir à l'échelle du local qui demeure difficilement acceptable.
- L'Etat n'accompagne pas cette explosion de naissances d'associations en matière de financement, d'appui ou d'encadrement. Les associations sont livrées à elles-mêmes au point que nous assistons à des groupements « mort-nés ».

3. La législation

La législation de portée générale sur le droit d'associations ou spécifique sur un secteur particulier (les coopératives, les AUEA) a toujours existé au Maroc. La société civile et les militants des droits de l'homme ont mis à profit le contexte politique national et international pour pousser à des réformes juridiques substantielles et embrassant tous les domaines de la vie sociale et économique (code des libertés, code de la famille, code de travail, etc). L'Etat devrait jouer le jeu afin d'atténuer son passif hérité des années de plomb et initier un processus de démocratisation et de liberté pour asseoir sa légitimité.

Les législations sont revues dans le sens de l'assouplissement des procédures, en même temps que de la responsabilisation des associations.

Les associations sont régies par la loi du 15 novembre 1958 formant code des libertés publiques (inspiré de la loi Française de 1901) et règlementant le droit d'association. Des amendements ont été apportés à cette loi et ont été publiés au Bulletin Officiel du 27 octobre 2002.

Même si, au vu de juriste averti, ces amendements laissent planer beaucoup de flous, il n'en demeure pas moins qu'ils apportent quelques assouplissements de la législation en vigueur et notamment :

- Les associations peuvent désormais accéder aux « subventions du secteur privé », aux « aides d'une partie étrangère ou d'organisations internationales » et « aux cotisations des membres ».
- L'obligation faite aux autorités à l'autorité locale qui reçoit la déclaration de constitution de délivrer « sur le champ » un récépissé provisoire daté et cacheté. L'association acquiert sa capacité juridique dès qu'elle est en possession du récépissé provisoire.

Rachid Fillali écrit à ce propos : « La sécurité juridique qui était recherchée à travers la réforme n'est pas totalement acquise et les apports sont bien en deçà des aspirations du mouvement associatif. On ne doit pas pour autant négliger quelques progrès notables. »

4. Fonctionnement démocratique

Les textes régissant les différentes organisations sont clairs et imposent les règles d'un fonctionnement démocratique. Mais entre le droit et le fait, il y a une distance que les concernés n'hésitent pas à franchir. A la démocratie formelle et textuelle, les populations préfèrent une démocratie de coloration locale.

A titre d'exemple, le choix d'un bureau ou des instances dirigeantes d'une association de développement local, d'une AUEA, d'une association de gestion d'eau potable, doit se soucier plus de la représentation familiale et lignagère et de leur poids démographique, que du respect scrupuleux de la lettre des textes.

Au détour d'une évaluation du travail accompli par les coopératives pastorales dans l'Oriental et dans le Tafilalet, je me permets de livrer ce point de vue⁸⁶ :

« La coopérative est, en principe, un lieu d'exercice de la démocratie. Celle-ci prend une coloration locale. L'examen de la composition des bureaux et des modalités de leur choix montre qu'on soit passé du vote comme modalité d'élection du président et des membres du bureau à la désignation. Les critères pour désigner le président et les membres se **rappellent à la confiance** mise en eux par la collectivité, la droiture, la « conscience », ce qui veut dire un minimum d'instruction, exigé pour le poste de président et de secrétaire général, mais aussi des capacités à manier la parole et à convaincre, une certaine diplomatie et le respect de l'équilibre ethnique.

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner de trouver des présidences quasi-permanentes et liées à des personnalités « incontournables ». Les présidents affirment ne pas tenir particulièrement à ce poste, qu'ils ont présenté leur démission et qu'elle leur a été refusée. « Les adhérents ont insisté pour que je reste » dit l'un d'entre eux. Les interviewés n'ignorent pas que le tiers des membres doit être renouvelé chaque année au cours de l'assemblée générale. Mais les membres de bureau sont aussi quasi-permanents que les présidents. Pour justifier cet état de fait, on sort l'adage qui dit, « l'arbre qu'on déplace périclète », *Lamhawla madbala* ou encore « pourquoi changer un membre qui ne pose pas de problème ? »

A en croire les présidents et les membres de bureau, cet état de chose s'expliquerait par :

- L'absence de prétendants et de personnes possédant les qualités nécessaires et requérant la confiance des adhérents pour exercer les postes de président ou de membres du conseil d'administration.
- La peur d'assumer de telles responsabilités par des adhérents analphabètes.

⁸⁶ Mohamed MAHDI, Mission d'évaluation du PDRT, Août 2005.

Ajoutons que les AG ne sont pas tenues régulièrement, une année sur deux dans les meilleurs des cas. Le genre de vie transhumant des adhérents et les sécheresses successives seraient les causes par lesquelles on explique cette défaillance. »

5. Emergence d'une perception nouvelle des ressources territoriale à valoriser et Existence d'un processus de mobilisation de ces ressources.

Cette conscience existe. C'est sa traduction en acte qui demeure difficile. Mais des cas de succès émergent.

Le premier exemple est celui de l'exploitation des gisements touristiques du Haut-Atlas, des Oasis et actuellement du Rif. Dans le Haut-Atlas de Marrakech, le développement touristique a bouleversé l'économie villageoise⁸⁷.

Le deuxième exemple est celui de la valorisation de l'arganier par des coopératives féminines. Outre que le regroupement des femmes dans des coopératives de transformation des noix d'argan améliore leurs conditions de vie en leur procurant un revenu, l'expérience renferme une dimension écologique et de sauvegarde de l'environnement. C'est une activité économique qui protège la forêt d'arganiers.

D'autres exemples peuvent être cités. Mais les ressources territoriales concernées sont encore à l'état de potentiel. On envisage de les valoriser, c'est en l'espèce le cas de la **viande** de mouton issue d'élevage pastoral, de certains produits artisanaux, comme les tapis de Taznakht.

6. Unité administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial.

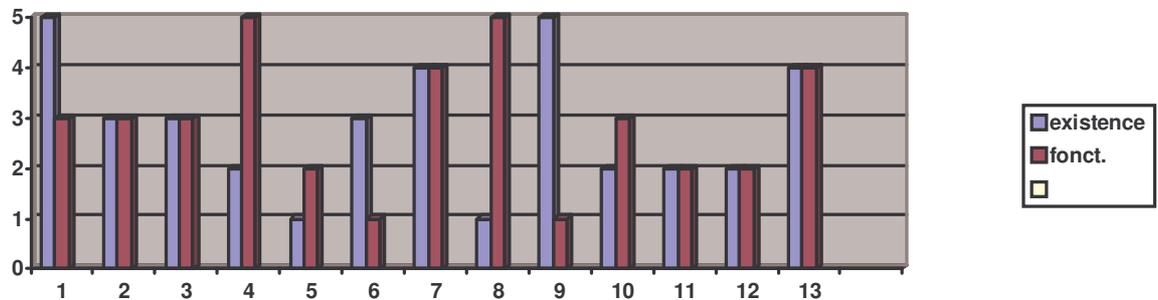
La commune est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le territoire de la commune doit permettre de conserver, à la plus petite collectivité territoriale du pays, les limites susceptibles de sauvegarder son unité, mais il doit aussi constituer un cadre suffisamment large pour être économiquement et financièrement viable.

Mais le douar, avons-nous dit n'est pas une collectivité territoriale légale. Toutefois, des projets de développement ont choisi le Douar comme échelle d'intervention pour montrer des plans de développement de douar ou même de coopérative pastorale : Haouz - Oriental.

Le graphique ci-après illustre sous une forme plus quantitative l'émergence des territoires ruraux au Maroc. Elaboré au séminaire de Volos, il est repris dans la troisième partie dans le cadre d'une analyse comparée entre les pays.

⁸⁷ La question est suffisamment documentées dans de nombreux mémoires de fin d'études qui ont été réalisés à l'ENA – Meknès

F. Indicateurs d'émergence des territoires ruraux au Maroc



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 a valoriser
13. Existence d un processus de mobilisation de ces ressources
14. Unite administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial

Partie 2.

L'ANALYSE REGIONALE

A. Les zones choisies

Les deux zones choisies pour la réalisation de cette recherche sur les « Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens », sont la montagne du Haut-Atlas et le Tadla. Ces deux zones sont très contrastées à tous les points de vue.

- Des caractéristiques agro – écologiques : le Haut-Atlas est inséré dans la montagne humide alors que le Tadla fait partie de la plaine semi-aride à forte potentialité d'irrigation (voir carte des zones agro-écologique en annexe)

- De l'action de l'Etat, qui est étai est très forte dans la plaine. Elle fut l'œuvre du protectorat qui y créa le plus ancien périmètre d'Irrigation irrigué à partir du barrage de Ben El Ouidane, et relayée ensuite par l'Etat indépendant. L'action de l'Etat est très faible, voire absente dans la montagne. L'action de l'Etat consacrera, à travers la politique des grands barrages, la dichotomie entre territoire irrigué / territoire bour.

- Des ethnies en présence : les arabes dans la plaine, les berbères dans la montagne

- Des systèmes de production, avec un agro-pastoralisme de montagne, de type vivrier et une orientation relativement récente vers des cultures de rente d'un côté, et dans la plaine, une diversité de cultures tournées essentiellement vers le marché.

- Des activités structurantes et principales : les ressources territoriales nouvelles, le tourisme dans la montagne et l'émigration dans le Tadla. Le Haut-Atlas, illustré ici par le cas d'Imlil, est devenu un pays d'accueil de touristes étrangers, tandis que le Tadla, est actuellement un pays de départ d'émigrés vers l'étranger.

Les deux zones font historiquement partie, l'une du « Maroc inutile », des zones marginalisées et difficiles, et l'autre, du « Maroc utile », zones où de forts investissements hydro-agricole ont été consentis.

Tableau 1. Caractéristiques générales des deux zones

| | | |
|---|--|---|
| Critères de différenciation | Haut Atlas | Tadla |
| Zone agro-écologique | Montagne humide | Plaine semi aride à forte potentialité d'irrigation |
| Ethnie | Berbère | Arabe |
| Système de production | Petite Hydraulique - Agro-pastoralisme vivrier et début cultures de rente | Grande Hydraulique Cultures céréalières et cultures industrielles contractuelle (Betterave sucrière) et élevage bovin laitier. Le tout tourné vers le marché |
| Action de l'Etat | Absente ou faible | Très forte : investissement hydro-agricole |
| Activité structurante et ressources territoriales nouvelles | Tourisme rural. Pays d'accueil de touristes étrangers | Emigration internationale. Pays émetteur d'émigration. |

B. Les enquêtes réalisées

Dans les deux zones, Imlil et Tadla)⁸⁸, les mêmes types et outils d'enquête ont été utilisés, à savoir, le questionnaire standardisé, les guides d'entretien, en plus de l'observation. L'enquête a procédé par pallier ou niveau. Ainsi, divers types d'enquêtes ont conduit à plusieurs niveaux.

Tableau 2. Type et outils d'enquêtes

| Niveaux d'enquête | Nbre Enquêtes | Outils d'enquête |
|--|---------------|-------------------------------|
| Douar | 13 | Guide entretien |
| Exploitation agricole | 66 | Questionnaire |
| Exploitation agricole avec accueil touristique | 8 | Questionnaire |
| Associations | 8 | Guide |
| Acteurs institutionnels | 7 | Guide |
| Centre rural | 55 | Observation- Questionnaire |

Le niveau Douar. C'est une enquête exhaustive réalisée à travers des entretiens en « Focus group ». Son objectif est de saisir la dynamique des systèmes de production et d'activité des chefs de ménages, ainsi que la perception locale des atouts et contraintes de leur Douar et de la zone.

Le niveau exploitation. C'est une enquête par questionnaire standardisé classique. Elle consiste à collecter les informations de type quantitatif et qualitatif sur les caractéristiques socio-

⁸⁸ Les résultats se rapportant au Tadla font l'objet d'une thèse de doctorat et ne seront pas présentés ici.

démographiques des exploitations agricoles et du ménage, les systèmes de productions végétales et animales, les sources de revenu, etc.

Le niveau association. Des entretiens ont été réalisés avec les représentants des associations présentes dans la zone d'étude. Pour compléter les données sur le tissu associatif actif dans la zone, des informations ont été aussi collectées auprès des personnes ressources sur les associations non originaires de la zone.

Le niveau acteurs institutionnels de développement. Des entretiens ont aussi été conduits avec les différents responsables des services extérieurs des administrations déconcentrées et des représentants des collectivités locales décentralisées.

Le niveau centre rural d'Imlil. Des observations et un recueil d'information sur la dynamique économique du petit centre d'Imlil ont complété les enquêtes précédentes.

Il faudrait ajouter que ce dispositif d'enquête a largement mobilisé les connaissances dont nous disposons sur la zone⁸⁹. Ce dispositif d'enquête a permis de collecter une masse importante de données que nous avons soumises, selon le cas, à l'analyse statistique, pour les données quantitatives, ou à l'analyse de contenu pour les données qualitatives.

C. Résultats des enquêtes

Dans la présentation ci-après des résultats, nous allons emprunter le cadrage proposé par « la grille d'analyse des territoire » qui reprend les questionnements de la note d'orientation méthodologique et nous allons suivre les différents axes proposés.

a. Carte d'identité du territoire

Pour présenter l'identité de la zone d'étude, nous combinerons deux types d'identifiants : tribal et géographique d'une part, politico-administratif d'autre part.

1. L'identifiant tribal et géographique.

L'identifiant ethnique renvoie à la fraction Ait Mizane de la tribu Rheraya et l'identifiant géographique se réfère à la vallée d'Ait Mizane. En effet, Imlil est un « petit centre rural » situé en amont de la vallée d'Ait Mizane. Ait Mizane est à la fois le nom de la vallée et de la fraction de la tribu Rheraya. La tribu est formée de cinq fractions : Ait Mizane, Ait Imnane, Ait Oussertak, Ait Ifghane, Ait Sidi Fars⁹⁰. Chacune des fractions occupe une vallée et porte **le nom du torrent, Assif**, qui la traverse. Les cinq torrents se déversent dans l'Oued Rheraya, qui donne le nom de la tribu. Le torrent, *Assif*, est l'élément structurant du territoire tribal. Chaque fraction

⁸⁹ Pour les travaux sur Rheraya, voir références bibliographiques dans l'ouvrage « Pasteurs de l'Atlas »

⁹⁰ Pour plus de détail sur les structures sociales de la tribu Rheraya, voir M Mahdi, 1999 « Pasteurs de l'Atlas » - Imprimerie Najah Al Jadida – Casablanca

est à son tour subdivisée en un certain nombre de Douars. En fait, Imlil, n'est que le nom « emprunté » par cette localité à l'un des Douars qui composent la fraction d'Ait Mizane.

Imlil, correspond donc à une portion de la vallée d'Ait Mizane. Il s'est développé en un petit centre rural autour duquel gravitent une douzaine de Douars d'Ait Mizane amont. On peut les appeler les Ait Mizane d'en haut. Ce chapelet de Douars jouit d'un privilège de position vu sa proximité du centre d'Imlil, passage obligé de tout randonneur pour se rendre au Toubkal et/ou accéder au massif du même nom. Mais tous les Douars et les familles ne tirent pas les mêmes avantages de cette proximité, comme nous le verrons plus loin.

2. L'identifiant politico-administratif

Pour présenter davantage la zone de l'étude, il faut la situer dans le cadre du territoire politico-administratif où elle s'insère. Celui-ci se présente sous forme d'un empilement de niveaux et de collectivités territoriales décentralisées et déconcentrées et, depuis une décennie, de cette collectivité émergente, mais juridiquement non reconnue, le centre d'Imlil (cf. Tableau 3.)

Géographiquement, la localité d'Imlil est située au cœur du massif du Toubkal et du parc du même nom. Elle jouit du privilège de situation au pied du Toubkal, le plus haut sommet d'Afrique (4136 m altitude). Une piste carrossable le relie en partie à l'Oukaïmeden, station de ski et parcours d'été des éleveurs de la tribu Rheraya, plus connu par les pasteurs et les pastoralistes par le nom d'Agdal Oukaïmeden.

Initialement un lieu dit « garage d'Imlil⁹¹ » pour sa fonction de terminus de la piste qui le relie à Asni, et qui accueille les véhicules qui y déversent randonneurs, alpinistes et autres visiteurs du Saint Sidi Chamharouch⁹². Située sur l'itinéraire qui mène au mont Toubkal, Imlil est actuellement en pleine expansion et convoite le statut d'un petit centre rural.

⁹¹ Cf. J. Miller 1974. « Imlil : A Moroccan Mountain Community in Change, A Westview Replica Edition.

⁹² Cf. H. Rachik, « Le sultan des autres »

Tableau 3. Carte d'identité et présentation de la zone d'étude

| Collectivités territoriales (C.T) | Niveaux | Ménages | Population |
|-----------------------------------|--------------------------------------|-----------|------------|
| C.T déconcentrées | Cercle | 115 539 | 20 310 |
| | Caïdat | 55 640 | 9 530 |
| C.T décentralisées | Municipalité | 16 180 | 3 389 |
| | Commune rurale | 18 617 | 2 980 |
| C.T émergentes | Centre Imlil 10 Douars** enquêtés | - 462* | - 2310* |

*Estimations. ** le Douar⁹³, qui est une cellule élémentaire du peuplement rural mais n'est pas légalement reconnu comme collectivité territoriale.

Quand au territoire de la tribu Rheraya, il correspond dans une très grande proportion à celui de la CR d'Asni. Quand à sa démographie, La population de cette commune rurale a connu, ces 25 dernières années, une croissance démographique soutenue et manifeste à l'échelle de la communale rurale. Ainsi, la population de la commune rurale d'Asni (Tableau 3.), qui englobe l'ensemble des Vallées de Rheraya, a vu sa population croître, entre les deux RGPH de 1994 et 2004, d'un taux annuel moyen de 1.4 %, ce qui est, de très loin, supérieur à la moyenne nationale de la population rurale qui n'est que de 0,603%.⁹⁴ La population de la CR d'Asni est passée, entre le recensement de 1994 et celui de 2004, de 16 253 habitants à 18 674. Cette importante croissance démographique s'expliquerait, en partie, par un faible exode⁹⁵. En effet, l'accroissement de la population fut accompagné d'une multiplication des ménages par division des foyers originels; chaque foyer donnant naissance à un, deux ou plusieurs foyers. Ce qui favorise une nucléarisation des familles par passage de la famille étendue à la famille atomique.

⁹³ Officiellement défini comme « un ensemble de foyers réunis par les liens réels ou fictifs de la parenté, correspondant à une cellule territoriale, comportant ou non des modes d'exploitation communautaires et dirigé autant que possible par un *moqaddem*. » Circulaire du ministère de l'Intérieur en date du 27 décembre 1964, relative à un projet de publication d'un recueil de circonscription administrative. Cité par Mohamed Rfass : « L'organisation urbaine de la péninsule Tingitane », Université Mohamed V – Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines. Rabat. 1996. (Cf. M. Mahdi. Etude Nationale dans ce même programme de recherche.)

⁹⁴ Les moyennes nationales sont de 2,06% pour la population urbaine et de 1,38% pour l'ensemble de la population du Maroc.

⁹⁵ M Mahdi, M. Benabdallah, 2003 "Foncier et migration dans le sud marocain", in, Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations. Kartahal – CIHEAM. M. Elloumi - A.M Jouve (S.Dir)

Tableau 4. Nombre de foyers par Douars

| Douars | Enquête 2006 |
|--------------|--------------|
| Arghan | 60 |
| Tamatert | 30 |
| Tadart | 14 |
| Fimlil | 18 |
| Ait Souka | 37 |
| Aramd | 160 |
| Mazik | 63 |
| Aguersiwal | 33 |
| Tagadirt | 16 |
| Achaine | 19 |
| Targa Imoula | 14 |

Source : Enquête 2006

La zone est située sur l'axe routier qui relie Marrakech à Agadir à travers le col mythique de Tizi n'test. Imlil est ainsi relié par une route goudronnée (19 kms) à Asni, chef lieu de la CR et du cercle. C'est là où se tient chaque samedi le souk hebdomadaire. A une quinzaine de Kms en direction de Marrakech, se situe la ville et la province de Tahanouat. Un autre souk hebdomadaire s'y tient chaque mardi.

Mais Tahanouat, rehaussée depuis 1992 au niveau d'une province, est en train de se positionner en tant que petite ville stellite de Marrakech. La vingtaine de Kms qui la séparent de la ville ocre est desservie par un réseau d'autobus. Et devant la flambée des prix du foncier à Marrakech, on préfère s'installer à Tahanouat et faire la navette. Une économie résidentielle potentielle commence à s'y installer.

b. Décentralisation et déconcentration

Dans ce qui suit, nous tentons de répondre aux deux questions principales de la note d'orientation méthodologique et de la grille d'analyse.

1. Le degré de déconcentration-décentralisation que l'on a mesuré à l'aide d'indicateurs pertinents s'explique-t-il par les choix politiques des Etats et/ou les capacités d'appropriation des décisions au niveau local ?

Dans le rapport national, des éléments d'analyse ont démontré que la décentralisation et la déconcentration au Maroc émanent d'un choix politique mais dont la mise en œuvre reste problématique. En effet, depuis son accession à l'indépendance, le Maroc a procédé à la mise en place d'une administration territoriale structurée sous forme d'un maillage de collectivités territoriales locales décentralisé et déconcentré. Le Maroc a opté pour une décentralisation progressive. La décentralisation et, son corollaire, la déconcentration, sont devenues des principes structurants de l'organisation administrative marocaine. La décentralisation est ainsi conçue comme un facteur d'apprentissage de la vie publique et un cadre adéquat d'association des citoyens à la prise en charge de la conduite des affaires locales.

Dans ce même rapport, des critiques adressées quant au fonctionnement des collectivités décentralisées et déconcentrées ont été présentées et qui montrent les difficultés d'appropriation et de mise en pratique de ces principes au niveau local.

Un premier groupe de critiques concerne, les déviations qui entachent les processus électoraux, le caractère conjoncturel et instable des alliances partisanes locales, l'inégale formation des élus, la mauvaise gestion, le découpage pas toujours heureux du territoire. Autant de facteurs qui ont pénalisé le développement humain de beaucoup de communes rurales et urbaines.

Un deuxième groupe de critiques déplore, la prégnance d'une culture de résistance au changement, centralisatrice et peu encline à la confiance et à la délégation (...). La déconcentration administrative, corollaire indispensable de la décentralisation, est loin d'accompagner et de soutenir cette dernière, de manière diligente et consistante. »⁹⁶

La troisième groupe de critiques se résume en la tutelle de l'administration centrale, « qualifiée de substitutive » (par rapport à une tutelle institutive) et les conditions de son exercice ont contribué à réprimer les velléités d'une décentralisation véritable et donc émancipatrice. »⁹⁷ C'est à ce propos que l'on peut parler de la prégnance d'une culture Makhzénienne de la gestion de la chose publique.

« Sur le terrain (Rapport du cinquantenaire 2006), la déconcentration administrative n'a pas toujours accompagné convenablement la décentralisation des prérogatives au profit des collectivités locales. (...) Derrière le discours administratif prônant la déconcentration effective des moyens et des compétences, les difficultés de modernisation de notre système de « délégation des pouvoirs et de délégation de signature son réelles. »⁹⁸

En effet, de nombreux facteurs limitent l'exercice de la plénitude des compétences des conseils, qui sont liés :

- à la tutelle qu'exerce l'autorité administrative. L'article 69 énumère les délibérations qui ne sont exécutoires qu'après l'approbation des autorités de tutelle et qui touchent aux principaux domaines de compétences des conseils communaux.

- aux moyens humains et financiers qui limitent « de fait la capacité d'exercice par les communes des nouvelles prérogatives qui leur sont accordées⁹⁹ (Tozy 2006).

- aux capacités de gestionnaire des élus. Plus que leur analphabétisme, c'est l'incapacité de développer « une idéologie de l'intérêt général communal »¹⁰⁰ qui demeure la tare principale des élus, qui restent attachés à la défense de sa circonscription électorale.

⁹⁶ Rapport du cinquantenaire, p.81.

⁹⁷ Idem, p.82.

⁹⁸ Idem, p, 84

⁹⁹ M. Tozy, « La commune rurale à la croisée des chemins entre décentralisation et gouvernance locale » p. 23, in « Développement rural, pertinence des territoires et gouvernance. Coordonné par A. Iraki - INAU-ROLER – Rabat. 2006.

¹⁰⁰ Tozy, Idem, p.25

- au personnel administratif. Le sous-encadrement des communes, le recrutement non maîtrisé où la commune devient le lieu de recasement (réfugiés venus d'Algérie, diplômés chômeurs (licenciés puis docteurs)).¹⁰¹(Tozy, 2006)

L'analyse de la décentralisation déconcentration reste valable pour le niveau régional. Car, ce n'est pas une question de texte et de volonté politique déclarée mais un problème de mise en œuvre et de capacité institutionnelle, humaine et managériale. La décentralisation en ce qui concerne la zone d'Imlil pâtit des mêmes tares.

2. Il existe dans le pays un processus de déconcentration/décentralisation administrative :

Jusqu'où va ce processus et au niveau territorial et au niveau des formes d'activité ?

Dans le chapitre précédent, nous avons présenté dans le tableau 3 des éléments sur l'organisation politique et administrative de la région où se localise la zone d'étude. Une enquête avec les autres acteurs institutionnels, a permis de dégager les principaux services de l'Etat présents ou agissant sur ce territoire, leurs moyens d'action et les types de coordination existants.

Plusieurs administrations ont été concernées par les entretiens. Elles forment deux groupes selon leur localisation à proximité de la zone d'étude. Le premier groupe, localisé à Asni, est représenté par les Autorités locales, la Commune rurale d'Asni et le Micro crédit d'Asni. Le second groupe, localisé à Marrakech, est représenté par la Direction Provinciale de l'Agriculture de Marrakech, la Direction Régionale des Eaux et Forêt (Service gestionnaire du Parc National de Toubkal), le Centre Régional d'Investissement, la Délégation Régionale de Tourisme.

Les entretiens portent essentiellement sur la stratégie d'intervention pour le développement des principales réalisations, et la coordination et la concertation avec les autres acteurs institutionnels.

Toutes les administrations interviennent dans le cadre de leur programme annuel financé par le budget de l'Etat et aussi dans le cadre de ce qu'on appelle des projets de développement qui bénéficient d'un financement particulier, le plus souvent international.

La Direction Provinciale de l'Agriculture du Ministère de l'Agriculture de Marrakech a eu une action assez visible dans le cadre du « Projet de développement rural des zones montagneuses de la province el HAOUZ », financé en partie par le Fonds international pour le développement agricole (FIDA). Quelques douars de la CR d'Asni ont pu bénéficier d'actions de développement (comme la réhabilitation des périmètres de PMH, la construction des infrastructures des bases tels que les pistes), et surtout, le renforcement institutionnel par l'appui à la constitution d'Associations de développement de Douar. Ces actions sont ponctuelles et éparpillées dans l'espace.

Le Centre Régional de l'Investissement, comme son nom l'indique, joue le rôle de « promotion l'investissement au niveau de la région », en apportant des aides à la création d'entreprises, aux investisseurs, en simplifiant les procédures, etc. Mais le CRI ne dispose pas de plan spécifique

¹⁰¹ Tozy, Idem, p.26

d'investissement et de développement pour la CR d'Asni. Sa zone d'action est plus large et concerne toute la région économique de Marrakech, Tansift El Haouz.

La Délégation du Tourisme devrait normalement jouer un rôle important vu la vocation touristique d'Imlil. Mais son action se limite à consolider les zones ayant un potentiel touristique, comme c'est le cas du circuit Asni-Imlil-Aramd :

- * en procédant au classement des établissements non classés dans la catégorie de pension ;
- * en assurant une signalisation adéquate (panneaux) ;
- * en préservant les patrimoines naturels et culturels de toute dégradation et destruction, en partenariat avec les opérateurs locaux, institutionnels et associatifs.

La délégation a pu nouer des partenariats avec la Commune rurale, notamment pour la gestion des déchets, pour l'octroi d'autorisations provisoires pour la construction des gîtes par le président de la commune afin d'encourager les gens à établir tous les aménagements recommandés par la délégation.

L'action des délégations de tourisme est inscrite de façon globale dans le cadre d'une stratégie du développement de l'activité touristique en milieu rural. C'est ce qui est connu par le PAT (pays d'accueil touristique). C'est une destination touristique caractérisée par un territoire typé qui présente une cohérence géographique architecturale et touristique. Dans ce sens, un PAT est en cours de consolidation, celui du Haut-Atlas (Azilal, Beni-mellal, Haouz et Chichaoua).

Les services des Eaux et Forêts tentent d'articuler depuis plus d'une décennie leur intervention sur une approche participative et de partenariat. C'est dans ce sens que des coordinations et des concertations ont été développées avec des associations et des bailleurs de fonds. Les associations jouent le rôle de « médiation » entre les Eaux et Forêts et la population locale pour faire accepter les aménagements sylvo-pastoraux. Dans les faits, cela s'est traduit par plusieurs actions de développement en faveur de la population, comme la construction des fours à gaz collectifs et des lavoirs collectifs. La commune rurale est également sollicitée afin d'encourager la population à participer aux aménagements recommandés par les Eaux et Forêts : « ...sans les autorités locales et la commune rurale, on n'aurait jamais pu réaliser toutes ces actions de développement... » D'après une animatrice du projet du parc de Toubkal, les Eaux et Forêts consolident ce territoire par :

- * un programme d'aménagement des routes rurales surtout pour le trajet Oukaïmden-Imlil ;
- * la mise en place d'un parking pour les touristes, nécessaire pour résoudre le problème de stationnement ;
- * un autre projet, concernant le transport, est en voie de réalisation, avec l'aide de la société Alza et une participation spécifique de certaines institutions.

Le Micro-crédit à travers le groupe Al Amana a installé une antenne à Asni. Les populations rurales de la zone d'étude font partie de ces exploitations agricoles marocaines qui n'ont pas accès aux crédits bancaires classiques et à ceux du Crédit Agricole. Le micro-crédit est intervenu pour pallier à cette insuffisance. Le micro-crédit accorde des prêts d'un montant de 1000 à 3000 Dirhams sur une durée de 3 à 18 mois. Le remboursement se fait, selon le cas, à échéances hebdomadaires, bimensuelles ou mensuelles. Aucune autre garantie formelle n'est demandée aux

emprunteurs. Des organismes de micro-crédit comme Al Amana, Zakoura, Ardi font actuellement partie du paysage rural¹⁰².

La Commune Rurale, à l'instar des autres CR du pays, est appelée à intervenir dans le cadre des différents programmes d'équipement du monde rural en infrastructures. Pour l'infrastructure routière, la CR a procédé à la réalisation de quelques pistes de deux à cinq kilomètres, pour relier des Douars ou les désenclaver. En matière d'eau potable, l'effort est plus visible, puisque 70% des habitants de la commune d'Asni ont bénéficié de cette action. La Commune Rurale participe à la construction des châteaux d'eaux à grande capacité, en coopération avec les associations de Douars¹⁰³. Plusieurs douars de ceux qui rentrent dans notre champ d'étude ont bénéficié de cette action. En matière d'électricité et dans le cadre du programme national l'électrification, la quasi-totalité des habitants de la vallée Aït Mizane sont électrifiés. L'électrification est réalisée dans le cadre d'un partenariat entre la Commune Rurale, l'Office Nationale d'Electrification et la population, suivant le barème suivant :

- 55% du coût de l'installation est assuré par l'Office National d'Electrification ;
- 25% est assuré par la commune rurale ;
- 20% est la part de la population.

Les autorités locales, depuis l'annonce du nouveau concept d'autorité par la haute autorité du pays, à l'instar de tous les agents d'autorité aux échelles centrale et déconcentrée, se voient attribué un rôle de développement de leur territoire d'action. C'est dire que toute action quelle qu'elle soit passe nécessairement par les autorités locales. L'autorité locale « accompagne » toutes les actions de développement entreprises dans la zone. Comme l'ont exprimé les responsables interviewés, « l'autorité locale joue de fait le rôle de « rationalisation du travail » des CR, vu l'analphabétisme des élus et leur incompétence (!). C'est l'autorité qui veille sur l'élaboration de programmes de travail par objectifs sur une période donnée. De fait toujours, l'autorité locale joue un rôle de coordination et de concertation pour la promotion du développement de la zone entre tous les secteurs publics, les différentes associations, les organisations non gouvernementales, la commune rurale au niveau local, la province.

c. Problème du territoire « Partagé » par les acteurs et dynamiques constatées

Les enquêtes douar et exploitation ont permis de diagnostiquer les forces et faiblesses de la zone, de faire ressortir les opportunités et menaces de la zone et d'analyser les principales évolutions de la zone.

1. Diagnostic des principales forces et faiblesses de la zone.

¹⁰² Le dernier rapport de la Banque Européenne d'Investissement a estimé que le Maroc est l'un des plus grands marchés du micro-crédit, distribuant 6 milliards de DHs par an pour une clientèle de 350.000 personnes dont 64% de femmes.

¹⁰³ M. Mahdi, 1996. « La gestion Communautaire de l'eau de boisson - Cas de la vallée d'Imlil des Rheraya Marrakech. » Association Marocaine de Recherche et Action Pour la Santé et l'Hygiène. 18pages et Annexes.

Les enquêtes individuelles et de groupe au niveau des douars et auprès des chefs des exploitations agricoles, ont permis de dégager les principaux atouts ou opportunités, et les contraintes de la zone d'étude. Les tableaux 5 et 6 en donnent la synthèse.

Tableau 5 - Forces et faiblesses révélées par diagnostic Douar

| Atouts | | Contraintes | |
|-----------------------------|---|---------------------------------|---|
| Situation dans parc Toubkal | 2 | Infrastructure | 8 |
| Paysage attractif | 6 | Piste non goudronnés | 3 |
| Eau | 2 | Maternité (Accoucher les femmes | 2 |
| Proximité centre d'Imlil | 3 | Bassin non entretenu | 2 |
| Sécurité | 2 | Electricité | 2 |
| Population chaleureuse | 2 | Eloignement Ecole | 1 |
| Electricité | 3 | Eau | 1 |

Tableau 6 - Forces et faiblesses révélées par diagnostic auprès chef foyers

| Atouts | | Contraintes | |
|-----------------------------|----|--|----|
| Situation dans parc Toubkal | 20 | Insuffisance et petitesse des superficies agricoles | 5 |
| Paysage attractif | 10 | Sècheresse et dégradation forêt | 18 |
| Air frais | 2 | Séguia et pistes | 7 |
| Présence des associations | 1 | Revenus insuffisants | 2 |
| Électricité-eau potable | 15 | Electricité | 5 |
| Confiance-sécurité | 10 | Equipements : réseau portable, scolarisation, assainissement | 6 |

Les enquêtés font valoir des atouts touristiques importants, renforcés par une infrastructure de base récemment installée. Le tourisme et les attributs qui lui sont attachés sont considérés par les participants aux entretiens de groupe comme les atouts actuels de leur douar et de leur zone de façon générale. L'infrastructure de base, comme l'eau et l'électricité, sont aussi présentés comme des facteurs positifs non négligeables. Parallèlement, des retards en matière d'équipement socio-éducatif et d'infrastructure de base sont soulignés par les enquêtés. C'est pour dire que les avancées en ces matières ne sont pas toujours généralisées et tous les Douars n'y accèdent pas de la même façon.

Ce diagnostic est confirmé par l'enquête auprès des chefs de foyers. Le potentiel touristique, l'infrastructure de base (et dans un cas, le tissu associatif) sont présentés comme des atouts de la zone. Toutefois, les chefs d'exploitation, s'exprimant individuellement, soulignent des contraintes liées aux ressources de l'agriculture, comme les contraintes foncières et climatiques. L'infrastructure de base demeure une limite au développement des exploitations agricoles. L'accès au réseau d'électricité n'est pas généralisé.

2. Les menaces

Les menaces pressenties ou craintes par la population et qui pourraient compromettre le développement de la zone sont de quatre ordres :

* La vocation économique de la région : la fragilité et la précarité de l'économie touristique sont devenues évidentes après les événements du 11 septembre 2001 qui ont tari la ressource touristique. « Le tourisme c'est bon, mais notre vie, c'est l'agriculture », ne cessent de répéter les interviewés.

* L'usage des ressources en eau : La concurrence sur l'exploitation des ressources en eau, pour l'irrigation des cultures fruitières, pour les besoins domestiques pour améliorer les conditions de vie et enfin pour les usages touristiques pour développer ce secteur. Le problème ne se pose pas encore avec acuité, mais des arbitrages seront nécessaires dans le futur proche.

* L'identité locale : L'ouverture de la zone sur l'extérieur et son accessibilité aux citadins (Marrakech, Tahanaout, etc.), depuis la construction de la route goudronnée, est ressentie par une partie de la population comme une menace sérieuse sur les valeurs sociales locales. L'introduction de certaines mœurs ramenées par les citadins heurtent les sensibilités locales et constitue une atteinte à l'ordre moral local.

3. Analyse des évolutions principales

Les principales évolutions de la zone concernent quatre aspects :

* Evolution du système d'activité, avec la prégnance progressive de l'activité touristique.

* Evolution du système de production, avec le passage d'un système de production agropastorale classique, vivrier à un système intensifié et de rente, tourné et dépendant du marché.

* Evolution concernant les conditions de vie (habitat, moyen de confort, etc.)

* Evolution de type urbanistique : Montée en puissance du petit centre d'Imlil et des investissements touristiques (gîtes, auberges, hôtels, commerces, etc.)

Evolution système d'activité

L'exploitation agricole participe-elle à la construction du territoire ? Il faut alors admettre que l'agriculture remplit des fonctions d'aménagement de l'espace et de façonnement de paysage (terrasses, architecture, etc. voir photos). L'exploitation agricole à travers le dynamisme de son système de production agricole et l'activité de ses membres, contribue à l'émergence de territoire¹⁰⁴.

¹⁰⁴ La présente enquête tente d'approfondir une réflexion esquissée dans l'article. M.Mahdi, 2006. « Douar et construction sociale du territoire », in Développement rural pertinence des territoires et gouvernance. INAU – RELOR – Rabat Coordinée par Aziz IRAKI.

Tableau 7. Activité des chefs de ménage dans la petite localité d'Imlil

| Douars | Agriculture uniquement | Tourisme uniquement | Agriculture – tourisme | Ni Agriculture ni tourisme | Nombre de foyer |
|-------------|------------------------|---------------------|---------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Arghen | 8,33 | 0 | 91,67 | 0 | 60 |
| Mazik | 0 | 0 | 84,13 | 15,87 | 63 |
| Tamatert | 50 | 0 | 0 | 50 | 30 |
| Agarsiwal | 93,94 | 6,06 | 0 | 0 | 33 |
| Tadart | 64,29 | 7,14 | 0 | 28,57 | 14 |
| Tagadirt | 12,50 | 0 | 87,50 | 0 | 16 |
| Fimlil | 0 | 18,75 | 75 | 6,25 | 18 |
| Achaine | 5,26 | 0 | 94,74 | 0 | 19 |
| Ait Souka | 83,78 | 16,22 | 0 | 0 | 37 |
| TargaImoula | 52,94 | 23,53 | 0 | 23,53 | 14 |
| Armed | 40 | 0 | 53,33 | 6,67 | 160 |

% rapporté au nombre de chefs de foyer par Douar

Les données ici présentées sont le résultat des entretiens de groupe avec des représentants des Douars. L'activité des chefs de foyer dans les douars enquêtés fait ressortir quatre groupes :

- les chefs de foyer exerçant l'agriculture uniquement ;
- les chefs de foyers se spécialisant dans le tourisme ;
- les chefs de foyers combinant agriculture et tourisme, et enfin,
- les chefs de foyer sans activité aucune.

L'agriculture reste importante dans 4 douars où elle est l'activité unique pour plus de 50% des chefs de foyer, avec un maximum de 93% des chefs de foyer. Ce sont les Douars les plus éloignés du centre d'Imlil, ce qui confirme le privilège de position des Douars évoqué plus haut. Cette hypothèse est à relativiser. Un Douar comme Aramd est très excentrique par rapport au centre d'Imlil. Cette excentricité s'est mue avec le temps en un privilège, que lui donne sa position en tant que dernier Douar en amont de la vallée et sa situation sur la piste qui mène vers le Toubkal. En étant à Aramd, on fuit déjà les clameurs du centre d'Imlil.

Nous constatons une forte différenciation entre les douars devant l'accès à la nouvelle ressource. Si l'effet de la distance par rapport au petit centre d'Imlil est un élément explicatif important, il n'est pas le seul. Des individus habitant les Douars excentriques sont parvenus à dépasser cette contrainte, en développant des projets touristiques qui les placent en concurrent sérieux des gens du centre d'Imlil.

Le tourisme prend de plus en plus d'importance en tant qu'activité économique, devenant même l'activité exclusive chez certains chefs de foyer. Mais l'agriculture est le plus souvent combinée avec l'activité agricole, dans 6 douars des 11 enquêtés et dans des proportions variant de 50 à 90% des chefs de foyer. C'est là une réponse à l'inquiétude que fait peser la précarité de l'activité touristique.

Tableau 8. Distance des Douars du centre d'Imlil

| | |
|--------------|-------|
| Arghan | 250 m |
| Mazik | 2000m |
| Tamatert | 3000m |
| Aguersiwal | 2000m |
| Tadart | 2000m |
| Tagadirt | 1000m |
| Fimlil | 100m |
| Achain | 1000m |
| Ait Souka | 1500m |
| Aramd | 3500m |
| Targa Imoula | 500m |

m = mètre

Le système d'activité a été également appréhendé au niveau des exploitations agricoles à travers l'examen des activités principales et parallèles des chefs de foyers et des membres de leur famille. Les données sont plus précises que ne le sont celles collectées lors des entretiens de groupe.

Tableau 9. Activités principales et parallèles des chefs de foyers

| | Principale | | Parallèle | |
|----------------|------------|------|-----------|------|
| | Effectif | % | Effectif | % |
| Agriculture | 38 | 57.5 | 22 | 33.5 |
| Tourisme | 18 | 27.2 | 35 | 53 |
| Journalier | 2 | 3 | 5 | 7.5 |
| Commerce | 1 | 1.5 | 4 | 6 |
| Administration | 2 | 3 | - | - |
| Autres | 5 | 7.5 | - | - |
| Total | 66 | 100 | 66 | 100 |

Les chefs de foyers enquêtés exercent dans leur grande majorité l'agriculture comme activité principale. Et une grande majorité d'entre eux l'exerce en tant qu'activité secondaire. La proportion des chefs de foyers, chez qui le tourisme est devenu primordial est intéressante, atteint 27% des enquêtés. Une proportion qui se situe à hauteur de 15% des chefs de foyers enquêtés, exerce des activités autres que l'agriculture et le tourisme. Il faut voir là l'effet du développement économique autour du centre d'Imlil sur lequel nous allons revenir. La part de la pluriactivité est importante. Le tourisme qui y contribue n'est qu'un aspect nouveau de cette pluriactivité.

Tableau 10. Les occupations principales et secondaires des membres de la famille

| Activités | Principale | | Parallèle | |
|--------------|------------|------|-----------|------|
| | Effectif | % | Effectif | % |
| Agriculture | 154 | 46.6 | 108 | 27.4 |
| Tourisme | 129 | 39 | 161 | 40.8 |
| Ménage | 97 | | 33 | |
| Journalier | 16 | 4.8 | 45 | 11.4 |
| Transporteur | 29 | 8.7 | 75 | 19 |
| Commerçant | 2 | 0.6 | 5 | 1.2 |
| Total | 330 | | 394 | |

La nature des activités principales et parallèles exercées par les membres de la famille s'inscrit dans la même logique que celle des chefs de foyers. Ce qui change, c'est le degré d'engagement des membres de la famille dans l'activité touristique, relativement plus forte que chez la génération des parents, et l'exercice de l'activité agricole relativement plus faible que chez les aïeuls. Les activités de ces deux types d'acteurs sont inscrites dans un processus évolutif inverse. L'agriculture et l'élevage tendent à dominer chez la génération des parents, alors que les activités non agricoles attirent de plus en plus la génération des membres de la famille. D'un côté, un attachement des parents, chefs de foyer, à l'agropastoralisme dans sa variante intensifiée, et une diversification par des activités non agricoles, et de l'autre, une orientation vers des activités non agricoles des générations des membres de la famille. Mais les deux activités sont complémentaires et nécessaires à la reproduction du groupe familial. « Le tourisme va dans le bon sens, il aura de bonnes perspectives si on forme les guides et les muletiers. Toutefois, il ne faut pas compter sur cette activité car son revenu dépend de plusieurs facteurs tels que les contraintes politiques, donc il faut l'accompagner par l'agriculture ou l'élevage, sources de revenu de la vallée Aït Mizane ». Président de la CR.

Evolution du système de production

Le deuxième vecteur de développement de la zone provient de l'orientation du système de production agropastorale¹⁰⁵ vers des productions marchandes et intégrées au marché. La place des cultures marchandes dans le système de production indique l'amélioration des sources de revenu et l'intégration de l'économie locale dans le marché national. Il s'agit notamment de l'arboriculture fruitière introduite à partir du début des années 70 et se propageant dans les années 90¹⁰⁶.

L'enquête a montré que l'arboriculture représente dans l'échantillon 70% de la SAU, alors que la céréaliculture n'occupe plus que 24%, et le maraîchage 6%. Ces données, qui ne sont pas d'une précision à toutes épreuves, viennent conforter nos propres observations échelonnées sur plusieurs années. L'orientation vers l'arboriculture est justifiée par les revenus qu'elle procure et qui sont sans commune mesure avec les quelques quintaux d'orge et de maïs procurés par

¹⁰⁵ C'est un système de production qui associe une agriculture basée sur la céréaliculture, essentiellement l'orge et le maïs, à un élevage mixte de petits ruminants, caprins et ovins, conduits en semi - extensif, et, de bovin de race locale gardé en stabulation.

¹⁰⁶ M.Mahdi, 1993. « Innovations techniques et Système Social », in Cahiers Options Méditerranéennes, Vol.2.

l'exploitation des mêmes ressources en terre et en eau. Comme le montre le tableau suivant, les recettes des productions arboricoles procurent un revenu moyen par exploitation, de 15.900DHS/an, ce qui n'est pas du tout négligeable dans de telles zones agro-écologiques et qui contribue substantiellement à la formation du revenu global du groupe familial.

Tableau 11. Recettes arboriculture

| Culture | Dépenses | Vente | Autoconsommation | Recette (Dépenses - + autoconsommation) |
|----------|----------|---------|------------------|---|
| pommier | 97902 | 863976 | 34704 | 731370 |
| cerisier | 7470 | 133944 | 1820 | 124654 |
| noyer | 1100 | 202925 | 7980 | 193845 |
| Total | 106472 | 1200845 | 44504 | 1049869 |

Unité en Dh

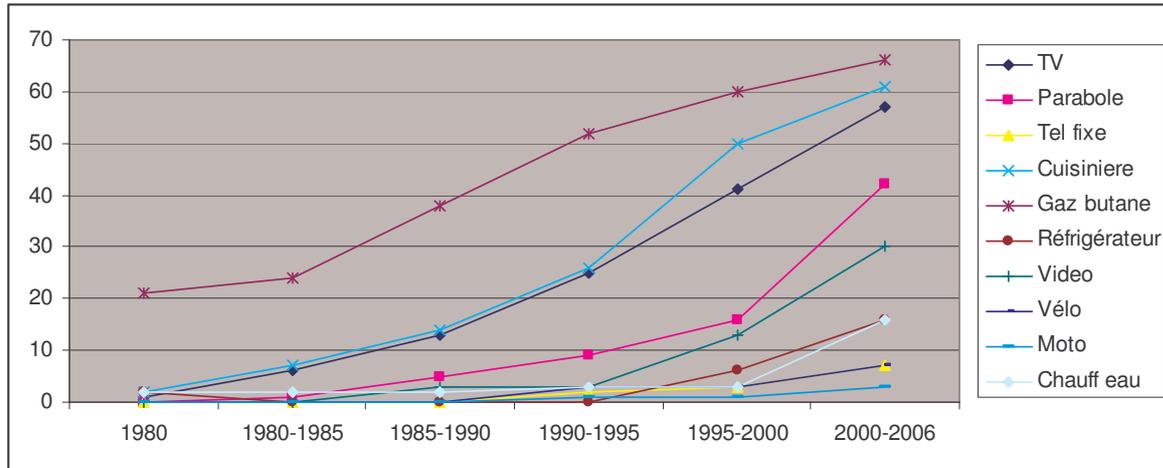
Evolution des conditions de vie

Les conditions de vie de la population ont connu une nette amélioration reconnue par tous. L'amélioration concerne l'adduction de l'eau potable et le branchement des foyers au réseau d'électricité d'une part, et d'autre part, l'amélioration de l'habitat et l'introduction des éléments de confort.

L'adduction de l'eau potable est le fruit d'un effort entrepris par les associations de Douars, en partenariat avec des ONGs nationales et internationales et la CR¹⁰⁷. L'électrification des Douars est également très avancée dans la zone d'étude. Des 11 Douars enquêtés, 9 sont électrifiés avec un taux de branchement de 100% des familles, le dixième a concerné 50% des foyers et le onzième n'est pas encore électrifié. Le branchement au réseau national d'électricité des 10 Douars s'est échelonné sur une période allant de 1997 à 2006. Si l'électrification s'est pratiquement généralisée, c'est le résultat d'un programme national, le PERG (Programme d'électrification rurale généralisée). C'est un programme qui rentre dans le cadre des actions, de mesures, de programmes sociaux et d'institutions, pour lutter contre la pauvreté et rattraper le retard dont souffrent les régions défavorisées, en matière de santé, d'électrification, d'eau potable, de route rurale, etc.. Cf. Rapport national. L'amélioration des habitations et l'introduction d'équipement est illustré par le graphique suivant. Nous pouvons y lire que le gaz butane, les cuisinières et la TV se sont répandus dans tous les foyers des Douars. Ils ont fait leur apparition timidement à partir des années 1980 pour s'accélérer et se répandre à partir de 1995.

¹⁰⁷ Référence étude pour Amrach.

Graphique 1. Eléments de confort



Evolution de type urbanistique

Par évolution de type urbanistique, il faut entendre les investissements touristiques et l'apparition consécutive des structures d'hébergement, l'émergence de l'accueil chez l'habitant, la montée en puissance du petit centre d'Imlil.

L'apparition et le développement des exploitations agricoles d'accueil touristique chez l'habitant est actuellement un fait tout à fait accepté et rentré dans les mœurs. Huit exploitations agricoles ont fait l'objet d'une enquête qui a porté surtout sur les types de services touristiques assurés par l'exploitation agricole (hébergement, restauration, animation, etc., les emplois créés, etc.). En effet, de nombreuses structures d'hébergement ont essaimé dans les douars enquêtés. Dans 6 des 11 Douars ont émergé des établissements touristiques, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 12. Structures d'hébergement touristiques dans la zone d'Imlil

| Structure d'hébergement | Gîte d'étape | auberge | refuge | Hôtel | résidence | camping | Chez l'habitant |
|-------------------------|--------------|---------|--------|-------|-----------|---------|-----------------|
| Imlil | | 2 | 1 | 4 | 4 | 1 | |
| Mazik | 1 | | | | | | 8 |
| Achaine | | | | | 1* | | 3 |
| Aremd | 5 | 1 | | 1 | 2 | 1 | 50 |
| Targa Imoula | | 1 | | | | | |
| Total | 6 | 4 | 1 | 5 | 7 | 2 | 61 |

*kasbah de Toubkal

Source Enquêtes 2007

Le développement du centre rural d'Imlil est l'autre aspect spectaculaire des évolutions observées. Ainsi, plus de 200 commerces se sont installés dans le petit centre d'Imlil. Une enquête sur 55 d'entre eux permet de se faire une appréciation sur leur type.

Tableau 13. Type de commerce à Imlil

| Types de commerce | Effectif |
|---------------------|----------|
| Epiceries | 8 |
| Téléboutiques | 1 |
| Bazaristes | 11 |
| Coiffeur | 1 |
| Boucheries | 4 |
| Boulangerie | 1 |
| Légumiers | 3 |
| Herboristes | 2 |
| Cafés restaurants | 5 |
| Hammam | 1 |
| Laiteries | 2 |
| Vente des vêtements | 3 |
| Taxis | 2 |
| Pharmacies | 1 |
| Auberge – Hôtel | 3 |
| Droguerie | 4 |

Les promoteurs de ces commerces sont pour la plupart jeunes, âgés entre 18 et 45 ans, pour 58% d'entre eux et font partie de la génération d'après l'indépendance. Ils sont nés entre 1963 et 1988. Leur niveau d'instruction se situe entre le primaire et le lycée. Beaucoup d'entre eux combinent le commerce avec d'autres activités économiques comme l'agriculture. Les commerçants sont des acteurs potentiels de développement d'Imlil, s'ils parviennent à se structurer.

d. Acteurs locaux : Individus et Groupes porteurs d'intentionnalités sur le territoire

L'émergence des acteurs locaux s'explique par des facteurs liés aux contextes international, national et local.

1. Contexte international : le partenariat euro - méditerranéen

La politique Européenne pour la promotion de la démocratie a été lancée avec la déclaration de Barcelone du 27-28 novembre 1995, signée par l'UE et 12 pays du Sud de la Méditerranée, dont la Maroc. Dans cette déclaration, en plus des aspects politiques, économiques et culturels, le respect des principes démocratiques et des libertés fondamentales constitue l'un des principes les plus importants¹⁰⁸. Dans la déclaration de Barcelone, la société civile est définie comme un facteur essentiel, à même de contribuer au développement de partenariat. La société civile fait partie des acteurs ciblés par la politique européenne au même titre que l'Etat central ou les administrations locales. La déclaration fait référence explicitement à la liberté des associations.

¹⁰⁸ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/bd.htm

L'importance des fonds alloués aux pays est, entre autre, basée sur l'évaluation des cadres juridiques qui régulent l'existence et l'activité des associations, et notamment les procédures requises pour créer une association.

2. Contexte national

Devant la pression internationale et les exigences des bailleurs de fonds, l'environnement institutionnel marocain revu pour devenir plus propice à la constitution et, dans certaine mesure, l'autonomisation de gestion des associations¹⁰⁹. Comme nous l'avons développé dans un précédent rapport¹¹⁰, l'histoire de la société civile au Maroc et des associations fut très marquée par l'évolution du régime politique du Maroc d'un autoritarisme monarchique à une ouverture démocratique amorcé dans les années 90. Durant toute une période, les objectifs de type sécuritaire pour garantir la pérennité des structures d'un Etat fort et centralisé ont inhibé toute tentative d'émergence de pouvoirs locaux.

A la veille de l'indépendance, les associations par exemple ont été plutôt considérées comme concurrentes de l'action de l'Etat. Pis encore, elles étaient suspectes. La crise économique des années soixante dix et le contexte politique national particulièrement instable vont contraindre le pouvoir à rechercher des compromis, certes fragiles, avec ses élites. Mais il a fallu attendre les années 80 pour que plusieurs éléments convergent dans le sens de la constitution d'une société civile.

Des facteurs comme l'ajustement structurel et le désengagement de l'Etat qu'il implique, les pressions européennes pour l'élargissement des libertés démocratiques, la politique de décentralisation, ont poussé l'Etat à reconnaître la société civile et les associations comme des entités pouvant constituer des relais locaux de dynamisation locale et de régulation sociale.

Cette volonté politique a évolué progressivement durant les années 90 au point de devenir aujourd'hui un appel très fort aux associations et autres organisations institutionnalisées à participer aux nouveaux modes de gouvernance locale aussi bien que national. Les dernières conventions entre la Fondation Mohamed V, les décorations du Roi Mohamed VI de certaines personnalités associatives pour leur rôle au service de l'intérêt général, la stratégie 2020 pour le développement rural qui réhabilite le rôle des organisations rurales et agricoles, ... sont autant de signes positifs à l'égard des organisations non-gouvernementales.

De point de vue juridique, une nouvelle législation sur les associations, plus souple, la Loi 2000 qui amende la loi de 1958 sur les libertés publiques. Le Maroc, à travers cette nouvelle loi sur les associations à, entre autres, supprimer l'obligation d'autorisation préalable pour leur constitution.

e. La société civile (les associations)

¹⁰⁹ Autonomisation (Cf Tozy et al)

¹¹⁰ M. Mahdi et Z. Chattou, 2002. « Dispositif institutionnel et organisations de développement rurale au Maroc ». Programme d'action régionale – politique agricole et alimentaire relatif au développement rural et aux politiques agricoles dans le contexte de la mondialisation - Réseau Rafac - Montpellier.

Le *contexte local* a aussi favorisé l'apparition des associations de développement. Dans les régions du Sud Maroc, comme ici dans le Haut-Atlas, les communautés berbères sont réputées par leur tradition de culture participative, leurs cohésions sociales, et leur sens de la solidarité. Avant l'apparition des associations, les affaires publiques de la communauté, aussi bien matérielles (gestion des ressources naturelles collectives, comme l'eau, la parcours, etc.) que spirituelles (gestion de biens de saluts : mosquées, rituels, etc.) sont débattus et organisés dans le cadre de la Jmaa'a du Douar.

C'est sans doute, cette culture traditionnelle de coopération et d'entraide qui a favorisé l'apparition et le développement de ces nouvelles formes d'organisation formelle, les associations, et l'émergence de nouvelle élite locale, de jeunes leaders soucieux de développement de leur Douar et «Pays». Le succès découle le plus souvent de l'équilibre instauré entre ces deux instances (l'association et la Jmaa'a) de prise en charge des affaires de la communauté¹¹¹. En tout état de cause, les jeunes devraient faire leur preuve pour acquérir les faveurs et la reconnaissance des anciens.

Imlil ne fait pas exception de cette effervescence du mouvement associatif. La zone a connu une profusion spectaculaire d'association dans les années 90. Il faut ajouter que la constitution d'une association est devenue une condition suspensive pour bénéficier des avantages matériels des projets à financement national et international. Le tableau présente les associations enquêtées opérant au niveau des Douars concernés par l'étude et aussi au niveau de la vallée.

Tableau 14. : Association concernées par le développement d'Imlil et de la vallée d'Ait Mizane

| Type d'association | Raison sociale |
|---------------------|--|
| De Douar | Tamghart Tag'mat Aremd Awstar |
| Supra-Douar (local) | Bassin d Imlil Tamount |
| De corporation | Les guides de montagnes Les muletiers |
| Régionale | |

Ces associations concernent les Douars enquêtés et le centre d'Imlil. Mais dans toute la vallée d'Imlil, opèrent des associations nationales et internationales.

Nous les présentons dans le tableau 16 ainsi que les actions qu'elles ont entreprises.

Tableau 15. Association active dans la vallée d'Ait Mizane (Projet, actions réalisées)¹¹²

¹¹¹ Ex. la question de l'adduction de l'eau potable. A Aramd, les anciens ont fini par reconnaître la compétence des jeunes. (Sur ces rapports intergénérationnels, voir Voir travaux de H.Rachik, M. Mahdi, A. Hammoudi sur le statut des jeunes dans ces communautés.

¹¹² Pour les associations opérant dans la vallée d'Ait Maizane, je remercie infiniment le professeur Allfriqui Mohamed qui m'a fait profiter de sa large connaissance de ce mouvement.

| Association | Projet –action | Partenariat – Soutien |
|--|---|--|
| Tiffaouine à Asni Lkdim | <ol style="list-style-type: none"> 1. Hammam collectif avec cuve améliorée 2. Centre éducatif pour les langues 3. Crèche et une unité de formation féminine 4. Projet éducatif 5. Projet de formation en Informatique | <ol style="list-style-type: none"> 2. Soutenu par Branson un riche américain de la Ksbah Tamadout 3. soutenu par le programme des microdons du GEF (Eaux et Forêts) 4. Soutenu par un don d'ordinateurs du CDRT |
| Association Tiwizi à Asni | <ol style="list-style-type: none"> 1. Projet de reboisement collectif de caroubier 2. Projet d'Apiculture 3. Construction d'un local de l'association | <ol style="list-style-type: none"> 2. soutenu par le programme des microdons du GEF (Eaux et Forêts), |
| Tiffaouine d'Aguersiwal | <ol style="list-style-type: none"> 1. Projet d'un centre multifonctionnel (Gite collectif, crèche, éducation féminine, promotion de l'énergie renouvelable) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Soutenu en particulier AMRASH |
| Association Targa Imoula | <ol style="list-style-type: none"> 1. Projet de gestion et d'incinération des ordures du centre d'Imlil et des villages 2. Projet de soutien en santé, achat d'une ambulance, paiement d'une journée de salaire par semaine à un médecin, 3. Soutien à la scolarisation (à l'école d'Imlil) et acquisition d'un bus pour le transport des collégiens à Asni 4. Projet de pisciculture | <ol style="list-style-type: none"> 1. Soutenu par la Kasbah de Toubkal (qui réserve 10% de ces bénéfices pour soutenir les activités de cette association) 4. Soutenu par l'association des amis du muséum d'histoire naturelle de Marrakech (des universitaires) et le programme des micro-financements du FEM. |
| Association des guides et accompagnateurs d'Imlil | <ol style="list-style-type: none"> 1. Organisation de l'accompagnement touristique | |
| Association des muletiers d'Imlil (AMI) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Projet de soins aux mulets 2. Organisation de la profession des muletiers 3. Aménagement d'une écurie collectif à l'entrée d'Imlil 4. Projet d'un parc | <ol style="list-style-type: none"> 1. Soutenu par les EF et SPANA 3.4. En partenariat avec CR |
| Association de l'Environnement Naturel du Toubkal à Imlil | <ol style="list-style-type: none"> 1. Guides, accompagnateurs, instituteurs d'Imlil travaillant sur la gestion de la qualité de l'environnement dans le massif du Toubkal | <ol style="list-style-type: none"> 1. Soutenue par un projet montée par l'AAMHNM dans la cadre du projet Ait Mizane pour la gestion des déchets dans le PNT et financé par un PAC (projet d'Action Communautaire) du GEF (EF) (100 000 Dh) |

En plus des ONGs mentionnées dans le tableau précédent, d'autres ONG et acteurs institutionnels externes à la vallée d'Ait Mizane travaillent de façon ponctuelles et apportent des contributions dans diverses domaines de développement.

- Le **centre de Développement de la Région de Tensift (CDRT)**, qui a réalisé, sur un financement de la Banque mondiale, des formations pour les cadres associatifs, les guides d'Imlil et les élus et les techniciens de la commune d'Asni, organisé des caravanes sanitaires, des distributions de lunettes, des dons d'ordinateurs.

- L'Association Maroc/Nature/Culture de Rabat, qui a organisé des formations des guides, sur un financement de WWF et de la GTZ.

- L'Association des Amis du Muséum d'Histoire Naturelle de Marrakech (AAMHNM), constituée d'universitaires et de hauts cadres de Marrakech¹¹³.

- La SPANA apporte des soins aux mulets à Imlil.

- L'association Apex pour les projets de microdons du GEF

- La Fondation Marrakech 21, en partenariat avec la Fondation Haut Atlas (créée par les anciens peace corps), distribution de plants fruitiers, bassins d'irrigation, surtout à Tacheddirt dans la vallée d'Imnane

- La DPA dans le cadre du projet financé par avec le FIDA, plusieurs petits projets, bétonnage des séguias, apiculture, distribution de plants fruitiers, formations diverses

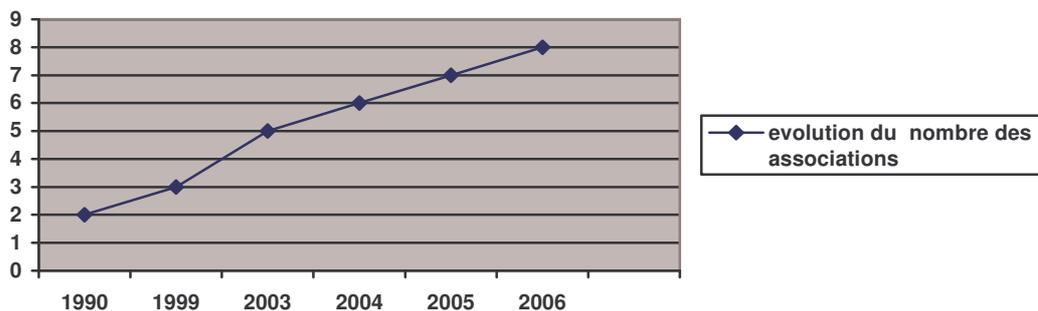
* EF et projet GEF, microdons, apiculture, lavoirs collectif pour les femmes à Tacheddirt, fours à pain,...

Cet intérêt porté par des acteurs aussi divers ne fait pas de la zone un véritable territoire de projet ?

Les associations enquêtées dans la localité d'Imlil, et dans la vallée d'Ait Mizane, à l'instar de toutes les associations et ONGs opérant dans le monde rural, affichent des objectifs très variés et touchant à toutes les dimensions de la vie communautaire : La promotion de la scolarisation dans la région, la participation à l'amélioration de l'infrastructure, la participation au développement de l'agriculture dans la région, la sensibilisation et mobilisation des habitants, surtout les jeunes et la femme rurale, la sensibilisation à la préservation des ressources naturelles, le développement du Douar, la mise en place de partenariats avec les autres associations, la réalisation des programmes de protection des ressources naturelles et de l'environnement, le développement d'un réseau de soutien permettant de répondre aux besoins de la région, la gestion et l'approvisionnement du douar en eau, l'amélioration du mode et du niveau de vie de la population, la création de l'emploi, à la femme rurale (lutter contre l'analphabétisme, améliorer son mode de vie, la mise à niveau des établissements de préscolaires.

Les associations enquêtées à Imlil ont été créées à parti du début des années 90. Il faut ajouter qu'il n'y a pas de Douar sans association.

¹¹³ Dans le cadre du « Projet Ait Mizane sur les zones humides du PNT » financé par le programme des micro-financements du FEM et la GTZ, les actions suivantes ont été réalisées : 1. Diagnostic de la biodiversité des zones humides, 2. Développement d'une station de pisciculture, 3. La gestion des déchets et pollution (campagnes de nettoyage de la vallée, plus de 6 tonnes de déchets ramassés), 4. Création d'un circuit éducatif en appui à la mission de l'écomusée du PNT, avec formation des acteurs locaux dans ces domaines, 5. Réalisation de projets démonstratifs (pisciculture avec Targa Imoula, déchets avec Ass Envi Toubkal, Education avec AESVT Marrakech, Tiffaouine d'Asni), 6. Projet de promotion de la pisciculture dans le Haouz, soutenu par l'INDH,



Les enquêtes auprès des associations apportent les premiers éléments de réponse aux questionnements qui sous-tendent cette partie de la recherche. Ces questions nous les avons regroupés en questions descriptives et explicatives.

Le premier groupe de question, dit descriptive, comprend trois aspects : l'émergence des acteurs locaux, la structuration du territoire, la prise en charge des problèmes par les acteurs

1. Emergence des acteurs locaux

L'observation des évolutions en cours dans cette zone montre, en effet, un processus d'émergence d'acteurs locaux basé sur un tissu associatif local, national et international. Ces associations, chacune en ce qui la concerne, tentent de prendre en charge des aspects de la problématique de développement local. D'après ce premier recensement des actions et projets réalisés par ce tissu associatif, nous pouvons déjà classer leurs domaines d'action comme suit :

Renforcement des capacités, soutien aux associations et aux nouveaux métiers : Organisation de l'accompagnement touristique, Projet de soins aux mulets, Organisation de la profession des muletiers, Aménagement d'une écurie collective à l'entrée d'Imlil, formations pour les cadres associatifs, les guides d'Imlil et les élus et les techniciens de la commune.

Equipement socio-éducatif et services de santé à l'adresse des enfants, et des femmes : 2. Centre éducatif pour les langues, 3. Crèche et une unité de formation féminine, 5. Projet de formation en Informatique, 3. Soutien à la scolarisation (à l'école d'Imlil) et acquisition d'un bus pour le transport des collégiens à Asni, Projet d'un centre multifonctionnel (Gîte collectif, crèche, éducation féminine, promotion de l'énergie renouvelable)

- Infrastructure et service public : Hammam collectif avec cuve améliorée, gestion et incinération des ordures du centre d'Imlil et des Douars.

- Protection de l'Environnement : Projet de reboisement collectif de caroubier.

- Le développement des Activités Génératrices de Revenu : Projet d'Apiculture, Projet de pisciculture

L'ensemble de ces actions et projet est réalisé dans le cadre de partenariat avec des organismes très diversifiés. La commune rurale fait figure de partenaire assez actif. Les élus, à travers la commune rurale, ont pu réaliser des activités de développement dans le cadre de partenariat, notamment en matière d'électrification (PERG : programme d'électrification rurale généralisé). Le manque des moyens financiers et managériaux, comme il sera présenté dans la partie sur l'analyse des acteurs, reste l'handicap majeur à une participation plus active dans ce processus.

Le privé n'est pas en reste. Nous mentionnons, ce riche américain qui occupe la Ksbah Tamadout et la Kasbah de Toubkal, qui semble –t-il consacre 5% de ses recettes à l'association bassin d'Imlil.

Pour ce qui est des associations d'Imlil, nous pouvons les classons en deux catégories :

- * Les associations de développement de Douars
- * Les associations de corporation.

Les premières prennent en charge les problèmes de développement de village : Adduction d'eau potable, électrification, hammam, pisciculture, alphabétisation. Les secondes défendent les intérêts de la corporation (muletiers, les guides, producteur de lai, etc.) et tentent de résoudre les problèmes particuliers à la profession.

2. La structuration du territoire

La structuration du territoire ou sa construction est basée sur deux processus complémentaires :

- * La valorisation d'une ou plusieurs ressources territoriales (la notion de panier de biens) à travers une ou plusieurs activités structurantes
- * L'organisation des acteurs et leur capacité à mobiliser l'action collective¹¹⁴ en vue du développement de leur territoire (notion d'intentionnalité).

Nous retrouvons là les éléments du processus classique d'identification des ressources spécifiques, de création d'activités à partir de ces ressources et de l'organisation des acteurs autour de ces ressources.

Les deux ressources territoriales essentielles sont le tourisme et l'activité agricole, spécialement l'arboriculture fruitière.

- La zone a hérité d'une ressource potentielle fruit de son histoire particulière. Le relief, le paysage et la culture de la zone ont exercé leur attrait et fascination sur les français alors **citoyen** de l'autorité occupante. Dès le début des années 30, les ingrédients du développement d'un tourisme de montagne étaient déjà là. Actuellement, la transformation de cet héritage à travers le développement de la ressource touristique (paysage de montagne, patrimoine culturel, etc.) est devenue une motivation partagée des principaux acteurs associatifs. Mais la valorisation de cette

¹¹⁴ M. Mahdi, 2006. « Douar et construction sociale du territoire », in Développement rural, pertinence des territoires et gouvernance. INAU – RELOR – Rabat Coordonnée par Aziz IRAKI.

ressource s'inscrit dans un processus global de changement de la région qui touche au changement du système de production et d'activité de la vallée de manière générale.

- La deuxième ressource est constituée par le potentiel en eau et terre existant, certes limitées, mais que la population a su valoriser à travers l'intensification que permet l'arboriculture fruitière. L'introduction des cultures marchandes intègre l'agriculture locale dans l'économie nationale et assure des revenus monétaires substantiels. La pomme a remplacé l'orge qui assurait sa nourriture à l'homme et à l'animal et servait aussi d'ingrédient dans les repas sacrificiels, et remplissait des fonctions distributives à travers le don et le partage.

Mais si l'activité touristique a permis l'organisation des acteurs dans des associations autour de quelques activités ou projet pour sa promotion, il y a absence d'une telle organisation pour valoriser la production fruitière, à travers l'organisation des producteurs dans des coopératives de commercialisation, de conditionnement, etc. L'organisation d'un festival (moussem) du noyer est une initiative qui pourrait s'étendre à d'autres espèces fruitières.

Mais que doit-on dire de la ressource humaine ? Il faut pour cela des enquêtes plus fines et appelant d'autres outils d'investigation. Des récits de vie, des biographies, des trajectoires d'individus permettront de pénétrer et mieux comprendre les multiples projets individuels d'où découlerait, suivant la perspective de l'individualisme méthodologique, le projet collectif du territoire.

La petite localité d'Imlil s'est mue en l'espace de deux décennies en un espace structurant le développement. Elle est porteuse d'une logique territoriale qui s'explique par son privilège de position, son homogénéité spatiale et ethnique, le dynamisme de ses hommes, comme cela a été dit.

C'est un territoire, à mi-chemin entre la commune et le Douar. Ce qui n'empêche pas qu'il ait favorisé de nombreuses actions collectives pour la prise en charge de problèmes transversaux, c'est-à-dire, concernant des acteurs émergents partageant des problèmes et intérêts communs et développant une conscience commune du territoire (Lblad, Tamazirt). C'est ce que suggère la création de l'association bassin d'Imlil. La notion de bassin associée au dénominatif d'Imlil place le territoire désigné à distance par rapport à la notion de vallée et le dénominatif Ait Mizane à connotation clanique. Mais ce n'est là qu'une hypothèse qui tente d'explorer l'inconscient des créateurs de l'association.

Ce niveau de structuration territorial n'a pas encore de reconnaissance juridique. Ce n'est pas encore une collectivité territoriale. Mais nous en décelons les signes précurseurs. Un agent d'autorité, l'adjoint du Caïd, y siège en permanence. Ce territoire connaît par contre le déploiement d'une intense activité économique.

Il est difficile d'assigner un contour physique, une étendue spatiale à la zone et la figer dans une structure territoriale prédéfinie. Imlil est certes un épicycle autour duquel s'agglutine une grappe de Douar. Mais il se prolonge au-delà, tout au long de la vallée d'Ait Mizane jusqu'au sommet du Toubkal. Dans cette structuration du territoire, le Douar, vu son importance démographique et spatial, joue également le rôle de territoire de développement.

La structuration du territoire résulterait alors de l'agrégation des actions collectives (et individuelles) organisées à l'échelle des Douars (structures d'hébergement, etc.) et des actions transversales ou structurantes pour la promotion des activités développées autour du centre d'Imlil ou du pays (ce qui est considéré comme un « chez soi commun » et qui transcende l'appartenance au seul Douar¹¹⁵). La structuration du territoire est l'aboutissement d'un travail de construction entrepris au sein de plusieurs espaces interconnectés et reliés à des espaces plus englobants. (Lieux d'action d'acteurs exogènes, des associations nationales ou internationales qui accompagnent ce travail de structuration et de développement du territoire, par exemple.)

Le mode de gouvernance et de prise en charge des problèmes suit les niveaux de démarcation entre les différents espaces évoqués et les questions d'intérêt considérées. Par exemple, les associations de Douars travaillent pour le développement du Douar. Les associations de métiers défendent l'intérêt de la corporation. Comme nous l'avons exposé, le plus souvent, dans ces territoires que se donnent des acteurs locaux comme cadre de leur action, coexistent et s'imbriquent divers projets portés par une multitude d'acteurs : Eaux et forêt, ONG nationale et internationale. Des projets territorialisés, saisis à partir des multitudes d'actions menées par de nombreux intervenants.

Les acteurs endogènes

- * La Jmaa'a, qui reste prépondérante dans la gestion des ressources naturelles collectives, les lieux de culte, les relations lignagères.
- * Les exploitations familiales (agricole) et d'accueil : les projets de famille
- * Les individus (les projets individuels, commerce, tourisme, etc.)
- * Les associations avec les différentes variantes (corporatistes, de développement, féminine, de douar, de bassins.)

Les acteurs exogènes

- * CR, Administration déconcentrées, ONG nationale et internationale. Etc.
- * Les programmes étatiques de développement sectoriel, comme PERG.

Conclusion

L'approche territoriale appliquée à l'analyse de la région a montré que la petite localité d'Imlil est devenue en l'espace de deux décennies en un espace structurant le développement. Elle est porteuse d'une logique territoriale qui s'explique par son privilège de position, son homogénéité spatiale et ethnique, le dynamisme de ses hommes. C'est un territoire, à mi-chemin entre la commune et le Douar. Un territoire qui a favorisé de nombreuses actions collectives pour la prise en charge de problèmes transversaux et communs à des acteurs. Ces acteurs partageant des problèmes et intérêts communs et développant une conscience commune du territoire (Lblad, Tamazirt). La création de l'association bassin d'Imlil. Espace physiquement indéfini mais servant de repère où les acteurs de la localité se reconnaissent.

¹¹⁵ Ex. Reportage TV se fait au nom d'Imlil et tous les acteurs y ont participé, y compris financièrement.

Annexe 1 - L'Initiative Nationale de Développement Humain

Alerté par la situation catastrophique du développement humain qui montre que la plupart des indicateurs sont en rouge, des Indicateurs de développement humain sont au rouge.

Le Roi Mohamed VI lança, dans un discours à la nation le 18 mai 2005, l'**Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH)**.

La Roi recommande l'élaboration d'un rapport sur « 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025 » qui est un travail collectif élaboré par un vaste réseau de chercheurs et d'experts nationaux. (www.rdh50.ma)

L'INDH est présentée comme une inflexion stratégique. La dimension territoriale dans l'approche de développement est fort présente dans cette nouvelle vision de développement :

Elle s'adresse, en priorité, aux collectivités locales les plus pauvres (360 Communes Rurales et 250 quartiers urbains)

Elle se donne les moyens financiers (sans pression fiscale). 10 MM de Dhs pour la période 2006-2010 (60% Etat, 20% CL, 20% Coopération internationale).

Elle est territorialisée :

- le niveau régional assure la cohérence et la consolidation régionale des initiatives de développement humain ;
- les comités provinciaux valident et consolident les initiatives locales de développement humain élaboré par les comités locaux à l'échelle des communes.

Cette vision stratégique appelle certaines conditions :

- * Une approche intégrée des actions sectorielles du développement
- * Une approche cohérente et multidimensionnelle tenant compte des aspects macro-économiques et financiers, des activités productives et génératrices de richesses, du niveau de développement des infrastructures de base et des équipements sociaux, éducatifs et culturels et des dimensions humaines, territoriales, naturelles, institutionnelles et organisationnelles ;
- * l'expression de projets de développement par des centres légitimes de décision régionaux et locaux sur la base de capacités d'études et d'expertise et en fonction des besoins prioritaires des citoyens définis selon des critères objectifs
- * Des approches décentralisées et participatives pour l'expression des besoins prioritaires, la conception des projets et des programmes et leur mise en œuvre concertée
- * Le recours systématique au partenariat et aux politiques contractuelles pour la mutualisation des moyens, la conjugaison des efforts et la multiplication des synergies inhérentes aux actions de développement, avec exploitation des possibilités de la coopération internationale et de la coopération décentralisée.
- * La prévision de processus transparents et réguliers de suivi, de contrôle et d'évaluation des actions de développement selon une batterie d'indicateurs, et la mise en place de mécanismes

rapides de correction des dysfonctionnements, des dérapages et des défaillances constatées en temps opportun.

* L'élaboration de matrices d'indicateurs et de canevas communs d'études en matière d'évaluation de l'impact des projets et des actions de développement.

(Tiré -et réaménagé- de Le Matin du 23/08/05)

Annexe 2. Agences de développement des préfectures et provinces

Agence pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces du nord du Royaume

Ses missions consistent à étudier et à proposer aux autorités compétentes des programmes intégrés, basés sur une stratégie globale tendant à la promotion économique et sociale de la zone concernée.

La stratégie qui est fondée, sur l'analyse et le diagnostic des potentialités et des contraintes, a une triple perspective".

Une perspective territoriale "qui vise une meilleure intégration spatiale des régions du nord du Maroc avec l'ensemble du pays et une meilleure ouverture sur l'espace euro-méditerranéen" ;

Une perspective structurelle qui "vise la dotation en infrastructures de base nécessaires pour inhiber les contraintes et mettre en valeur les potentialités dans plusieurs domaines"

Une perspective fonctionnelle "qui vise à améliorer le tissu productif, encourager la culture d'entreprise, établir des programmes de formation adaptés à la mise en valeur des ressources locales et à la demande des entreprises".

TUNISIE

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

Le Cas de la Tunisie

Mohamed ELLOUMI, Mongi SGHAIER et Kaouther KADHKADHI (INRA et IRA Medenine)

Introduction

Le présent rapport analyse l'émergence de territoires ruraux en Tunisie, tant au niveau national qu'à celui de deux régions prises comme cas d'étude, Béni Khédache au sud est et Ain Draham au nord ouest. L'analyse nationale a pour objectif de mettre en évidence les grands traits de la dynamique à l'œuvre et les conditions macroéconomiques et macro-sociales qui ont favorisé ou freiné cette émergence. L'analyse des situations locales, avec un choix de situations contrastées, permet quant à elle de mieux comprendre les conditions de cette émergence au niveau des acteurs et du contexte local et d'avancer des hypothèses quant à l'autonomisation d'un tel processus par rapport à l'appui extérieur. Nous reviendrons dans la conclusion générale sur les conditions d'émergence des territoires dans les deux cas d'étude afin de vérifier la pertinence des éléments avancés dans la partie nationale et sur la possibilité de tirer des conclusions plus générales et enfin sur le potentiel réel qu'offre ce type de développement pour les régions difficiles et pour le développement local en général.

Partie 1.

L'ETUDE NATIONALE

Dynamique territoire en Tunisie : de la construction de l'État-Nation à la fragmentation des territoires du développement

Afin de comprendre la dynamique territoriale à l'œuvre au niveau de l'espace tunisien et affiner les hypothèses qui structurent notre approche de la question de l'émergence des territoires en Tunisie, il nous a semblé important de faire en premier lieu un détour par l'histoire, puis de passer en revue l'évolution de la politique de développement et son inscription territoriale. Ainsi après une longue période d'intégration du territoire national, on assiste depuis la mise en place du programme d'ajustement structurel à une recomposition territoriale sous l'effet d'un double processus de décentralisation/déconcentration et de constitution d'identités territoires locales. Ce processus va être par ailleurs accéléré par la libéralisation de l'économie et son insertion dans la mondialisation et par le biais de la pression des bailleurs de fonds à travers les projets pour l'adoption d'une approche participative de développement et de gestion des ressources naturelles et la mise en place d'un cadre pour la gouvernance locale. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique ne se traduit pas de manière uniforme au niveau local, elle est même poussée dans certains cas à son extrême produisant une fragmentation de l'espace et une désarticulation territoriale.

Le texte qui va suivre présente donc le cas tunisien en mettant en relief dans une première partie le processus historique qui a abouti à la construction de l'Etat-nation et par la suite à travers deux exemples pris dans deux contextes différents les conditions d'émergence, à la faveur des nouvelles politiques, de territoire de développement voir d'un développement territorial basé sur des projets de territoires.

A. La construction de l'Etat-Nation et la structuration territoriale

Au 18^{ème} et au début 19^{ème} siècles le territoire tunisien connaissait un manque d'intégration avec des rapports de conflit-allégeance entre le pouvoir central (celui du Bey de Tunis) et les communautés et les tribus qui contrôlaient la majeure partie de l'espace rural. Ainsi en dehors des territoires qui constituaient l'arrière pays des principales villes et notamment de Tunis et dont la profondeur variait selon la capacité des autorités centrales et des aristocraties urbaines à imposer leur contrôle aux communautés locales, le reste de l'espace rural était soit sous le contrôle direct des communautés villageoises (dans le Sahel de Sousse et de Bizerte et dans la Basse Vallée de la Medjerda) ou oasiennes, notamment dans le Djérid, soit sous le contrôle des tribus qui avaient avec le pouvoir central (le Makhzen) des rapports d'allégeance, lui fournissant les cavaliers et la logistique pour sa *m'halla*¹¹⁶ lors de ses deux périodes vers l'intérieur du pays pour la collecte de l'impôt, ou des rapports de conflit plus ou moins ouvert, voire d'insoumission.

Le renforcement du contrôle du pouvoir central sur l'ensemble des communautés locales tout au long de cette période et jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle va finalement aboutir à la création d'un état territorial et à l'uniformisation des rapports entre le local et le central et l'affaiblissement du rôle des communautés dans la gestion de leur territoire (Hénia, 2006).

¹¹⁶ Colonne armée pour la collecte de l'impôt ; voir pour cela les travaux des historiens sur la période moderne

Ainsi à la fin du 19^e siècle et du point de vue des systèmes agraires on peut distinguer avec Laurent Auclair (Auclair, 1998) qui lui-même s'inspirait de la description faite par Jean Poncet (Poncet, 1962), trois types de territoire :

- L'espace sous contrôle des grandes villes : Tunis avec l'espace céréalier dans le Nord (Vallées de la Medjerda, les plaines de Mateur et Bèjà) et le territoire oléicole de l'arrière pays de Sfax, avec des rapports de domination de la part de l'aristocratie urbaine sur les communautés locales ;
- L'espace ou territoire agropastoral dans le centre et le sud du pays : terres collective des tribus de pasteurs-nomades, avec céréaliculture épisodique et des rapports d'allégeance au pouvoir central de plus en plus affirmés ;
- Le territoire paysan avec des terres melk (propriété privative complète) autour des zones urbaines et dans les montages du centre du pays sous forme de bourgs ruraux (Dachra).

C'est cette dernière forme de rapport à l'espace qui nous semble être la plus proche du contenu du territoire tel que l'on peut le définir actuellement à savoir un rapport étroit et permanent entre une communauté et un espace sur lequel elle exerce une pleine maîtrise, se projetant dans l'avenir par la formalisation plus ou moins consciente d'un projet.

a. La colonisation et la restructuration de l'espace et du territoire

L'action de la colonisation a été déterminante dans le remodelage de l'espace et de l'inscription des systèmes agraires dans le paysage agricole du pays.

Deux éléments peuvent être retenus de cette période : en premier lieu le rôle de la colonisation dans l'extension de la domination des villes sur leur arrière pays et notamment de Tunis qui devient ainsi le centre d'une grande partie de l'espace national, notamment dans la région du nord, même si l'on a assisté à l'émergence de pôles urbains régionaux, mais qui ont gardé un rôle secondaire par rapport à la capitale (Signoles, 1992 et Sethom, 1992). Il y a eu ensuite l'accélération du processus de sédentarisation et de fixation des nomades qui a permis un début d'intégration de l'espace agropastoral au territoire national et au contrôle du pouvoir central et l'extension du territoire *melk* sous l'effet de la stabilité et de la colonisation agricole (exemple dans l'arrière pays de Sfax, l'extension de l'oléiculture par le biais de la colonisation franco-sfaxienne¹¹⁷).

b. L'indépendance : construction de l'État-Nation et intégration territoriale :

Avec l'indépendance de la Tunisie en 1956, l'objectif de la construction d'un État central fort avec une maîtrise entière sur l'espace national était clairement affiché. Cela devrait se traduire par le parachèvement de la sédentarisation et la déstructuration du rapport tribal et la mise en place et le renforcement d'un pouvoir central, avec l'affaiblissement de toute forme d'organisation de la société civile qui n'est pas légitimée par ce dernier et par son appareil politique le partie unique au pouvoir.

Cette construction va se poursuivre sur une trentaine d'années. On y distingue les étapes suivantes :

¹¹⁷ Terme emprunté à Jean Despois dans sa thèse sur la Tunisie Orientale (Despois, 1955), voir aussi le travail de Mouldi Lahmar sur l'arrière pays sfaxien pour la période plus récente (Lahmar, 1992)

Les premières années de l'indépendance (1956 – 64) furent celles de la tunisification de l'appareil administratif, de la mise en place des différents attributs de l'État-nation (monnaie, armée, douane, etc.), et enfin nationalisation des terres agricoles de la colonisation,

Les années 1960 ont été celles de l'expérience socialiste et de la coopérativisation forcée. Cette période a été le lieu d'une tentative d'un développement construit avec la recherche de l'équilibre régional et un développement diversifié des économies régionales. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre dans cet objectif et parmi lesquelles on peut citer :

- Adoption de la planification comme outil de développement : préparation des décennales (plan directeur de 10 ans), du premier plan triennal, puis des plans quadriennaux successifs, etc.,
- Programme Optimal de l'agriculture Tunisienne (POAT) qui devait constituer un outil pour la mise en valeur optimale du territoire national, sans toutefois une prise en compte des conditions socio-économiques, sa régionalisation dans les Unités Régionales de Développement...),
- Préparation du premier Schéma National d'Aménagement du territoire qui ne verra le jour qu'en 1974.

Les années 1970, avec le retour au libéralisme, la dynamique de développement sera basée sur une politique d'insertion dans la division internationale du travail (DIT) par le biais de la sous-traitance et la mise en valeur de l'avantage comparatif des bas salaires. Cette politique qui a instrumentalisé l'agriculture au profit du développement industriel, s'est traduite par l'accentuation du déséquilibre régional et par l'accélération de l'exode rural dont les flux ont été absorbés par l'émigration internationale et par la forte croissance urbaine.

Ce modèle de développement a atteint ses limites du fait de l'épuisement des rentes (pétrole, rémittances des salaires des travailleurs émigrés, etc.) qui permettaient son financement. Il va déboucher sur la crise des années 1980. Pour sortir de cette crise et dans une tentative de retarder la mise en place de l'ajustement structurel une politique de recherche d'un meilleur équilibre régional a été adoptée, elle se basait sur :

- la régionalisation du développement : création du Commissariat Général au Développement régional
- la densification du maillage administratif et de l'encadrement des agriculteurs au niveau régional : les CRDA, les Offices des périmètres irrigués,
- la création d'offices de développement pour les régions défavorisées : Tunisie Centrale, Office de Développement Sylvo-pastoral du Nord Ouest, etc.
- la mise en place du programme de développement rural intégré (PDRI) qui sera l'élément phare dans l'effort de développement rural et d'intégration des espaces marginaux à la dynamique de développement national. Ce développement rural qui sera à base territoriale (administratif, local, ...) va se superposer un autre développement qui correspond à des échelles emboîtées : national, gouvernorat et local) ou à celui des échelles géographiques mobiles : Tunisie centrale, Nord Ouest, etc.
- l'élaboration de la carte des zones d'ombre et développement ciblé vers ces zones (*dégourbification*, eau potable, équipement sociaux, etc.).

On peut parler pour la fin de cette période du parachèvement de la construction territoriale au niveau national, avec la fin du semi-nomadisme vers le milieu des années 1980, le renforcement du contrôle de l'État sur l'ensemble du territoire et l'intégration territoriale par l'aménagement du

territoire dans laquelle la politique de développement rural et de mobilisation des ressources naturelles ont joué un rôle important. Ainsi, à titre d'exemple, on peut citer la mise en place d'une politique hydraulique et la construction d'un réseau hydro-agricole et d'eau potable qui constitue une armature du territoire et un élément d'intégration du nord au sud du pays avec trois plans directeurs pour les trois grandes régions du pays, avec une interconnexion des réseaux et des transferts d'eau entre les trois régions (Nord, Centre et Sud).

c. L'ajustement structurel et la recomposition du territoire

L'aggravation de la crise des finances publiques du fait de l'accroissement des besoins de soutien de l'économie et du tarissement des apports des différentes rentes (pétrole, envoi de fonds par les travailleurs émigrés, etc.) a conduit les pouvoirs publics à l'adoption d'un plan d'ajustement structurel. Avec cette nouvelle politique, c'est une rupture complète avec la politique de construction de l'Etat-Nation qui est opérée. Il s'agit, en effet, à la fois d'une mutation du rôle de l'Etat, du redéploiement de ses modes d'intervention et de l'émergence de nouvelles formes territoriales du développement.

Dans son ensemble, le PAS mis en place en Tunisie ne diffère pas trop des programmes adoptés par les autres pays. Toutefois la Tunisie ayant adopté le programme plus tardivement, elle a pu bénéficier de l'expérience des autres, notamment en matière de filet social et des politiques d'accompagnement.

Le PAS comprend deux composantes principales, la première concerne la stabilisation et vise à améliorer sur le court terme les équilibres financiers internes et externes et la capacité de remboursement de l'Etat par la compression de la demande locale et par l'accroissement de l'exportation. La seconde cherche sur le moyen et long terme à favoriser les mécanismes de marché par l'allègement de l'intervention de l'Etat et le renforcement du rôle du secteur privé.

Pour le secteur agricole, la mise en œuvre du PAS et de sa composante agricole (PASA), va se traduire par deux éléments fondamentaux : le démantèlement des offices et la mise en œuvre d'une politique de prix supprimant les subventions aux intrants et donnant un plus grand rôle au marché. Le programme comprend aussi une politique de désengagement de l'Etat et un changement profond dans la politique d'encadrement des producteurs avec un rôle accru attribué aux organisations professionnelles et paysannes.

En effet afin de palier l'affaiblissement des structures d'encadrement étatiques, la politique de développement a mis l'accent sur le rôle des organisations professionnelles et des organisations de base dans l'encadrement des producteurs et dans la gestion des ressources naturelles.

Cette orientation a été encouragée par les bailleurs de fonds à travers les projets financés dans le domaine du développement rural, par la promotion de l'approche participative et par l'organisation des populations cibles sous différentes formes d'organisation de base.

Parallèlement on observe au niveau territorial un début de décentralisation par la création d'organes de gestion au niveau régional qui assurent la participation des élus locaux et des membres des organisations nationales à la gestion des affaires régionales et locales : Conseil rural de développement au niveau des secteurs ruraux, Conseil local de développement au niveau des délégations et Conseil Régional de développement au niveau des gouvernorats (voir tableau)

Enfin de nouvelles territorialités émergent au niveau des régions avec un nouveau découpage basé sur la prise en compte des rapports sociaux à côté de l'aspect agricole et écologique, sur le plan économique avec la création de nouvelles formes d'organisation (CSA, AIC pour les périmètres irrigués, etc.), enfin sous forme d'organisation faisant appel à la représentation identitaire basée sur des liens et des rapports tribaux : unités socio-territoriales (UST) créées par des projets de

développement et qui sont basées sur des rapports identitaires qui unissent une population à son territoire.

B. Emergence de la territorialisation du développement

L'aboutissement de ce processus d'évolution s'est traduit à la fois par un renforcement du contrôle central de l'Etat sur le territoire national avec un maillage administratif de plus en plus fin, mais parallèlement les exigences de l'ajustement structurel se sont traduites par un début de décentralisation, ce qui a favorisé la mise en place des conditions d'une gouvernance locale.

a. Le maillage administratif et l'encadrement du développement

Globalement on peut relever que l'appareil d'administration territoriale est assez développé en Tunisie. Il s'agit d'un appareil qui combine à la fois les formes modernes de l'administration héritée de la période coloniale et développée depuis et qui intègre pour le milieu rural des éléments de l'administration traditionnelles avec au niveau de l'échelon de base (*le Secteur*) un fonctionnaire (*le Omda*) qui a hérité les attributions du *Cheikh*, mais qui est nommé par le pouvoir central avec la responsabilité de gérer une *imada* (Secteur correspondant le plus souvent à une ancienne *Cheikha*). Actuellement le découpage est le suivant :

- Le niveau national : administration centrale
- Le Gouvernorat : le gouverneur et le conseil régional de développement*
- La Délégation : Le délégué et le Conseil Local de développement
- Le secteur : le Omda et le Conseil rural dans le cas de l'existence d'un début d'urbanisation.

Ce découpage présente, malgré un héritage jacobin, un appareil administratif complètement déconcentré avec un maillage du territoire assez fin, avec les communes en milieu urbain et les secteurs en milieu rural. Ce maillage permet une transmission de l'information et de la décision de haut en bas et de l'information de bas en haut. Il permet aussi un contrôle assez poussé de la population et sa mobilisation pour les différentes formes d'action de développement.

Mais malgré ce maillage, l'efficacité de ces structures dans l'émergence de territoires de développement est encore relativement médiocre du fait de sa non représentativité en milieu rural. En effet contrairement au milieu urbain où les présidents de communes sont élus ainsi que les conseils municipaux, en milieu rural, les secteurs ou Imadas sont gérés par un fonctionnaire du Ministère de l'intérieur. La tradition veut qu'il soit le plus souvent un notable de la région, mais cela ne permet pas de pallier l'absence de représentativité démocratique.

Parallèlement, la Tunisie dispose d'un maillage assez fin du territoire pour les différentes administrations sectorielles, notamment celle qui sont concernées par les actions de développement : agriculture, éducation, santé, artisanat, infrastructure, etc. Il faut toutefois faire remarquer que pour certaines administrations le maillage est moins fin et leurs représentations se limitent au niveau des Gouvernorats.

De point de vue fonctionnement, le principal reproche est le manque de coordination entre ces différentes administrations. Ainsi dans le domaine agricole par exemple les représentations régionales des différentes directions reçoivent leur ordre et leur programme d'action directement de Tunis, le Commissaire Régional au développement agricole n'a que peu de moyens de coordonner les activités des différents arrondissements. Il en est de même pour les autres secteurs. Ceci ne permet pas une réelle intégration des actions de développement et encore moins une action concertée avec les populations. C'est uniquement à l'occasion de la préparation du plan

de développement quinquennal qu'il y a un effort de coordination et de mise en cohérence des différentes interventions.

En ce qui concerne l'appui au développement, il existe un maillage de services, mais moins dense que celui de l'administration avec une différence assez importante entre les régions. Par ailleurs les ONGs de développement jouent un rôle assez important, là où elles existent, dans ce maillage et à travers des actions de soutien aux initiatives de développement : micro-crédit, diagnostic et programme de développement, soutien à la commercialisation de certains produits, etc.

La création d'un office par région défavorisée pour la promotion de l'investissement : Office de développement du Sud (ODS), Office de Développement du Centre Ouest (ODCO), Office de développement du Nord Ouest (ODNO). Ces services permettent d'apporter un soutien aux différentes initiatives de développement qui émergent ici et là, venant de l'administration ou de la société civile.

b. Le développement régional

"Le développement régional a toujours intéressé toutes les institutions de l'Etat du moment qu'il s'agit d'un objectif national depuis l'indépendance à nos jours. Toutefois les institutions les plus concernées ont toujours été le Ministère de l'Intérieur, celui du Plan, ainsi que les services et les organismes dont ils assurent la tutelle aussi bien à l'échelle centrale que régionale. En 1994, le ministère du Plan a subi une réorganisation conséquente avec la nouvelle répartition des rôles entre le secteur public et le secteur privé et une nouvelle dénomination lui a été donnée de ministère du développement économique." (Stratégie nationale d'aménagement rural, 1997). Depuis la publication de ce document les fonctions et la dénomination de ce ministère ont changé, il s'agit actuellement du ministère du développement économique et de la coopération internationale.

Il en est de même du ministère de l'intérieur qui a pris la dénomination de Ministère de l'intérieur et du développement régional, pour mettre en avant son rôle dans le développement régional qui devient un axe important dans la politique nationale de développement notamment depuis le X^{ème} Plan (2001 – 2006).

Dans ce paysage, c'est le ministère du Plan qui "veille à travers les études engagées, la planification, les institutions qu'il supervise et les encouragements institués, à un meilleur développement régional durable et équilibré. Il reste entendu que ce développement est conçu et concerté avec les différents ministères notamment le ministère de l'intérieur supervisant les gouvernorats et les collectivités locales (communes, conseils régionaux, etc.)." (Stratégie nationale d'aménagement rural, 1997).

Par ailleurs, un organisme sous tutelle du Ministère du Plan a eu un rôle important dans la définition et l'orientation prise par le développement régional et notamment le développement rural, il s'agit du Commissariat général au développement régional (CGDR). "Cette institution a été créée en 1981 dans le but d'identifier des programmes régionaux, de suivre leur exécution et d'assister les régions à mieux participer à la planification... En 1994, avec la création des offices régionaux de développement les prérogatives du CGDR ont été amendées" (Stratégie nationale d'aménagement rural, 1997).

En effet, dans le cadre de l'encouragement des initiatives privées, dans un premier temps, trois sociétés de développement régional ont été créées (Nord, Centre, Sud). Ces sociétés identifient des projets à l'échelle régionale et assistent les promoteurs à leur réalisation. Cette assistance est très variée allant de l'étude, à la recherche de financement et même à la prise de participation dans le capital. Puis par une loi en 1994, il y a eu création des offices de développement du Nord

Ouest et du Centre Ouest (les régions les plus défavorisées du pays). De même les prérogatives de l'Office de développement du Sud ont été actualisées. Ces nouvelles créations, ainsi que l'actualisation des rôles de certaines institutions s'inscrivent dans le cadre d'une politique visant à mieux doter les régions en institutions spécialisées dans le développement aptes à remplir leur mission d'une façon concertée et harmonieuses. (Stratégie nationale d'aménagement rural, 1997).

c. Les structures décentralisées de développement

Il s'agit essentiellement des conseils régionaux (CR) créés en 1989, qui relèvent de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur et qui résultent de la transformation des conseils de gouvernorat. Les CR ont été conçus comme étant des structures responsables de la conception, de l'exécution et du suivi des différents programmes régionaux, ainsi que de l'élaboration des plans d'aménagement du territoire hors des périmètres communaux.

Toujours dans un souci d'efficacité et d'un meilleur encadrement, un conseil local de développement a été créé au niveau de chaque délégation en 1994. Il s'agit d'un conseil consultatif, présidé par le délégué et qui est considéré comme un prolongement du conseil régional. Il est chargé d'assurer la coordination entre les communes et les conseils villageois (ou ruraux : créés au niveau des secteurs ruraux qui ne sont pas érigés en commune) et constitue aussi un cadre de concertation entre les différents intervenants à l'échelle de la délégation, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement, des programmes de sauvegarde de la nature, de la rationalisation de l'exploitation des ressources naturelles et de leur préservation et conservation. (D'après la Stratégie nationale d'aménagement rural, 1997).

"Dans l'ensemble, les institutions mises en place pour les activités de développement régional offrent un cadre a priori adéquat pour la mise en œuvre d'un développement décentralisé et harmonieux sur le plan territorial. En effet, d'après les missions et les attributions des institutions, un tel cadre est en mesure de cerner tous les aspects de la vie socio-économiques, y compris l'aménagement rural." (Stratégie nationale d'aménagement rural, 1997).

d. Dynamique institutionnelle et densification du tissu associatif

Afin de pallier au redéploiement des modes d'intervention de l'Etat et au démantèlement de certaines structures d'appui, on a assisté d'une part à un changement des modes d'approches de développement par l'adoption d'une approche participative et par la promotion des organisations de base et des ONG afin d'apporter un appui à l'encadrement des populations rurales.

Globalement le tissu associatif a connu un développement assez appréciable depuis la mise en place de l'ajustement structurel et de l'adoption de l'approche participative comme base du développement local. Ces organisations sont de différentes natures, allant de l'organisation de base des producteurs ou des ruraux, à l'association de développement ou de promotion d'une activité culturelle, etc. On rencontre ainsi les formes suivantes :

- Comité de développement : CD informel au niveau d'un douar ou d'un groupe de douar ;
- Coopératives de service agricole : centré sur une activité économique et inscrite territorialement (niveau délégation)
- AIC, GFIC, GCES : des groupements d'intérêt collectif pour la gestion d'une ressource naturelle: eau, forêt, etc.

- GDA : groupement de développement agricole : qui représente une tentative de lutte contre la multiplication des formes d'organisation et surtout contre la fragmentation des territoires de développement

Le cadre juridique

Afin d'accompagner ce mouvement et lui donner une assise juridique un ensemble de textes de loi a été promulgué. Il a été par la suite adapté à l'évolution sur le terrain à plusieurs reprises. Il existait déjà depuis bien avant la politique d'ajustement structurel une législation sur les associations de gestion des ressources hydrauliques (AIC) qui a un caractère territorial, puisque liée à une ressource, comme il existe aussi une législation sur les coopératives de service qui sont par nature liée à un territoire. Cette législation a été réactivée avec la mise en place du PAS, ce qui s'est traduit par la généralisation des associations d'intérêt collectif à la gestion des ressources naturelles (forêts, parcours, aménagement de conservation des eaux et du sol, etc.). Depuis plusieurs changements ont été porté avec en dernier la promulgation d'une loi pour la création des groupements de développement agricole et de pêche qui ont une vocation territoriale bien définie et qui ont vocation d'intervenir dans le processus de développement local en tant que partenaire de l'administration et des ONG.

Le rôle des projets et des ONG

De leur côté les projets ont aussi participé au développement de ces structures. En effet, afin de mettre en pratique l'approche participative et donc d'avoir la population "cible" comme partenaire, les projets de développement ont été souvent conduits à susciter voir imposer la création d'association ou de structure informelles qui représente la population dans une cadre de dialogue et de négociation. De fait la multiplicité des projets de développement fait que ce type d'organisation ou d'association est relativement frèquent au niveau de l'espace rural tunisien. Mais, leur mode de création fait qu'elles restent peu efficaces notamment en termes de représentativité et surtout de durabilité après la fin du projet. En effet nous connaissons peut d'expérience où la création d'une telle structure a perduré après l'arrêt du projet qui été à l'origine de leur création. Même si dans une certaine mesure ces associations ont un impact sur la territorialisation du développement, elles ne sont pas porteuses d'une action durable.

On rencontre une troisième catégorie d'associations territoriales, celles qui ont été créées par les ONG. En effet pour les mêmes raisons que dans le cadre des projets et afin d'être en harmonie avec leur philosophie d'un développement participatif, les ONGs elles aussi suscitent de plus en plus la création d'associations au niveau local afin d'avoir un interlocuteur et un partenaire organisé. Toutefois la présence de ce type d'association est encore moins fréquente que dans le cas de celle créées ou suscitées par les projets et par l'administration.

Le mode de création et les rapports que peut avoir l'ONG avec les structures de ces associations semblent donner des résultats meilleurs en terme de fonctionnement sur le terrain que dans le cas des associations créées par les projets. C'est aussi le cas en termes de durabilité, puisque les associations deviennent des partenaires privilégiés des ONGs en question qui peuvent leur faire appel pour leurs différents projets. Mai il ne faut pas occulter le fait qu'ici aussi les enjeux de pouvoir peuvent constituer un frein à l'efficacité de ce type d'association.

Les associations territoriales spontanées sont relativement rares. Il en existe toutefois quelques unes qui ont pour vocation le développement d'un territoire. Il s'agit dans certains cas d'associations créées par des intellectuels originaires de certaines localités ou communautés et

qui cherchent à promouvoir le développement de leur région d'origine. Mais il peut aussi s'agir d'association de jeunes ou de notables locaux qui cherchent à promouvoir le développement local en drainant des ressources budgétaires et en créant des structures aptes à constituer des réceptacles pour des projets éventuels. Ces associations, quand elles réussissent à éviter le piège de la marginalisation, peuvent être efficace et avoir un fonctionnement qui donne un sens à la construction territoriale et au développement local.

C. Les limites de l'inscription territoriale des processus de développement

Malgré un cadre législatif relativement favorable, le fonctionnement sur le terrain de ces associations et organisations restent relativement peu efficace. Ainsi, celles-ci restent soumises au contrôle de l'administration et des autorités locales. Par ailleurs dans certains cas elles constituent le prolongement de l'administration et leur création est suscitée voire décidée par les autorités locales.

Malgré le formalisme qui caractérise leur fonctionnement avec la tenue des AG et l'élection des présidents et membres du bureau, le fonctionnement d'une bonne partie d'entre-elles reste faiblement démocratique, avec souvent une personnification de l'association avec son président-fondateur. Toutefois avec le temps il nous semble que l'existence même de ces organisations constitue un apprentissage de la démocratie et des règles d'un fonctionnement démocratique (AG, Bureau exécutif, etc.)

L'ancrage socio-territorial des associations de ces organisations existe souvent, mais reste faible, avec des responsables qui se reconnaissent comme étant originaires d'une région voir d'un territoire. De fait la correspondance entre une organisation de base et un territoire est souvent porteuse d'un plus pour son fonctionnement. Il y a toutefois un risque de décalage entre le mode de fonctionnement "moderne" de certaines associations et l'existence de structures sociales anciennes ce qui peut être une source de disfonctionnement.

L'autre limite de l'inscription territoriale des processus de développement est la faible émergence d'une perception nouvelle des ressources territoriales à valoriser. En effet, cette nouvelle perception des ressources existe de manière limitée, mais commence à émerger de manière plus structurée et plus positive. En effet il semble qu'un processus est à l'oeuvre de passage du folklore et de la valorisation de tourisme de masse à une valorisation plus ciblée et plus fine des ressources qui sont de plus en plus liées à un territoire bien particulier. Par ailleurs cette émergence prend une dimension plus large en touchant des produits plus diversifiés que ceux à destination des touristes.

Par ailleurs, même s'il est reconnu que la mise en évidence de telles ressources peut être un élément positif dans la territorialisation du développement, il n'existe pas une grande tradition au niveau de leur valorisation (existence de filières spécifiques, de circuits de commercialisation, etc.). Dans cette dynamique, il faut reconnaître enfin que les projets jouent un rôle important et notamment les projets qui ont une approche globale du développement.

D. Essai de typologie des territoires

En prenant en considération le poids des projets dans l'émergence du territoire, le rôle de l'administration et de la société civile, ainsi que le poids de l'enjeu économique dans cette émergence, nous pouvons proposer la typologie suivante des territoires de développement. Pour cela, il faut toutefois rappeler qu'il existe une différenciation entre des espaces qui sont intégrés à l'économie globale sans aucune base territoriales, mais sur des capacités intrinsèques de

compétitivité et de développement et soumis à des règles exogènes, par opposition à des territoires qui sont faiblement compétitifs sur la base de leur dotation en ressources, mais qui cherchent à valoriser une dynamique de différenciation qui leur permettrait la révélation de ces ressources et leur transformation en actifs selon la proposition de B. Pecqueur. Cela étant dit, nous pouvons distinguer les différentes formes de territorialisation du développement présentées ci-après.

a. Les territoires de projet

Les projets de développement rural ont eu de tout temps une inscription spatiale de leurs actions de développement. Toutefois cette inscription n'est pas créatrice de territoire. En effet ces projets cherchaient à mettre à niveau l'infrastructure de base de certaines zones ou portions du territoire national sans action de différenciation et de spécification des ressources. Il s'agit en quelque sorte de ce que Bernard Pecqueur appelle un territoire donné, puis à partir d'une démarche ascendante (top-down), ces mêmes projets vont chercher à donner une plus forte consistance à ce territoire et en faire un territoire de développement notamment par la mise en valeur de ses ressources génériques et par la révélation de ressource et leur transformation en actifs spécifiques. Cette démarche va alors s'appuyer sur la mobilisation des acteurs locaux et la création d'une dynamique d'émergence de territoire qui cherche à mettre en avant les spécificités. Ce processus part du constat de l'incapacité de certaines zones de mettre en œuvre un développement économique sur la base de la mise en valeur des ressources génériques, notamment dans les zones les plus marginales et que le développement ne peut se faire que par la révélation et la mise en valeur de ressources spécifiques.

A ce niveau de l'analyse, on peut distinguer, d'une part, les projets portés par l'administration de ceux qui sont portés par des ONG extérieures au territoire en question (nationale ou internationale), d'autre part, les projets portés par les acteurs locaux qui, même s'ils sont rares, feront l'objet d'une catégorie à part.

Dans le premier cas, il s'agit de projets de développement qui ont connu une évolution assez importante dans leur mode d'intervention et l'adoption de l'approche participative et partenariale, inscrivent de plus en plus leurs actions de développement dans un cadre territorial en cherchant à valoriser au mieux les spécificités des terroirs et en les mettant en relation avec les communautés qui en assurent la gestion.

Toutefois, les projets de développement ont tendance à la fragmentation de leur territoire d'intervention à la recherche d'une homogénéité sociale et agro-écologique de telle sorte qu'il devient difficile de parler de territoire dans certains cas. Ainsi, à titre d'exemple, l'identification des unités socio-territoriales opérée par certains projets épouse les limites des douars et leurs terroirs à une échelle très réduite, ce qui rend difficile l'identification à un territoire et une différenciation objective avec l'extérieur

Les ONG extérieures ont adopté la même démarche que l'administration en mettant en avant leur proximité supposée avec les populations et les communautés partenaires de leurs projets de développement. On retrouve à des degrés divers une approche basée sur la mise en avant des spécificités territoriales et la valorisation des facteurs spécifiques sans que pour autant il y ait réellement la recherche d'une différenciation de ces atouts. On reste en effet dans la valorisation de produits génériques, sans une réelle différenciation qui renverrait aux spécificités du territoire en question. La démarche de certaines ONG se confond ainsi avec celle de l'administration vis-à-vis de laquelle elles sont supposées innover.

b. Emergence endogène de territoire de développement : Association ou organisation de base et territorialisation du développement

Il s'agit d'une forme relativement rare, mais qui nous semble intéressante et féconde du fait qu'elle met en œuvre une dynamique interne au territoire et qu'elle s'appuie sur des acteurs locaux qui sont porteurs du projet de développement qui doit avoir une inscription territoriale. En effet, certaines communautés ont pu, à travers des organisations représentatives, mettre en œuvre des projets qui s'appuient réellement sur une approche territoriale et qui mobilisent les acteurs locaux. Il s'agit d'ailleurs, le plus souvent, de l'action d'une élite issue de la région en question et qui souhaite contribuer au développement local et avoir une prise sur la vie de leur communauté d'origine. L'appui que peuvent apporter certaines ONG ou des projets de développement peut constituer un catalyseur dans l'action de développement.

c. Les territoires liés à la gestion des ressources naturelles

Il s'agit de l'émergence de territoire suite à l'adoption d'une approche participative et partenariale dans la gestion des ressources naturelles. Ainsi par exemple on observe l'émergence de territoires autour des sources d'irrigation notamment dans les périmètres publics irrigués. La création d'association d'intérêt collectif (AIC) pour la gestion de l'irrigation (entretien des équipements, gestion des tours d'eau, etc.) va avoir de fait une inscription spatiale avec un périmètre bien délimité. La plus ou moins ancienneté de l'irrigation et son importance comme facteur de différenciation du dedans et du dehors du territoire fait que celle-ci devient un élément de majeur dans l'émergence d'un territoire. Toutefois dans beaucoup de cas cette action se limite à la gestion du périmètre sans une volonté d'implication dans le développement et sans prise sur les facteurs de différenciation. Dans de rares cas, on peut assister à l'émergence d'une vraie stratégie de développement territorialisé avec la recherche d'une différenciation des produits. Dans le cas des ressources pastorales ou forestières, la territorialisation de l'intervention de l'administration s'appuie sur des organisations de base qui ont pour vocation de relayer l'action des pouvoirs publics et de l'administration au niveau local. Ces organisations deviennent de fait des acteurs de développement rural et de gestion des ressources naturelles. En effet même si leur action portent principalement sur la gestion des ressources naturelles, ces organisations assurent de plus en plus un rôle de représentation de la communauté face aux projets de développement et aux ONG et autres intervenants sur le terrain. Elles acquièrent de ce fait le statut d'acteur majeur dans les changements institutionnels de leur environnement au niveau territorial. Est-ce pour autant qu'il s'agit de territorialisation du développement ? La question reste posée.

d. Territorialisation et ancrage ethno lignager

Il s'agit d'un processus qui peut être endogène avec une initiative qui provient de la population elle-même, celle-ci cherche à mettre en valeur une même appartenance ethnique et une homogénéité sociale et la faire correspondre à un territoire qu'elle revendique. Cette démarche est donc à l'origine une démarche revendicative et d'exclusion par rapport aux groupes étrangers. Cette démarche peut être aussi exogène et mise en œuvre par des projets ou par des ONG qui mettent en avant l'homogénéité ethnique afin d'asseoir des actions de développement en promouvant des spécificités locales en rapport avec la spécificité ethnique et l'identification des membres d'une communauté locale avec leur appartenance ethnique et la correspondance du

groupe avec un territoire d'action et de gestion de ressources naturelles. Toutefois ce processus de différenciation n'aboutit pas dans tous les cas à un processus de développement.

e. Territorialisation du développement autour d'enjeux économiques

Cette forme de territorialisation s'articule autour d'enjeux économiques à travers la recherche de la valorisation d'une activité plus ou moins traditionnelle d'une région ou d'une communauté et son développement sur la base d'une action économique de groupe et la recherche d'économie de transaction. Elle épouse la forme de Coopératives de services agricoles qui jouent un rôle de mobilisation et d'encadrement des acteurs locaux dans le développement et l'organisation d'une filière ou d'un segment de filière.

L'exemple qui permet le mieux d'illustrer une telle démarche est celui des coopératives de service organisées autour de la production laitière, mais on peut aussi citer l'exemple plus ancien des coopératives vini-viticoles dans la région du Cap Bon ou dans les plaines de Mornag qui assurent depuis de longue date la régulation de cette filière dans la région. Dans ce cas l'existence d'appellations d'origines contrôlées pour les vins donne une visibilité encore plus grande à la territorialisation du développement.

Dans le cas du lait, par exemple, la remonté de filière et l'association entre des coopératives de services agricoles et une unité de transformation du lait donne une visibilité à l'assise territoriale de la production et permet la mise en place d'une stratégie de marketing basée sur l'appartenance à un terroir. Sans que cela puisse s'apparenter à la recherche d'une identité géographique, l'accent sur la qualité d'une part et celle portant sur la régularité de l'approvisionnement d'autre part nous semble intéressante à mettre en relief. Par ailleurs la Coopérative permet des économies sur les coûts d'accès au marché et aux service, ce qui permet d'améliorer la rentabilité de la production voire assurer la durabilité de la production dans des conditions de plus en plus contraignantes (sécheresse récurrente et augmentation des prix des aliments de bétail au niveau national et international).

Pour **conclure** cette typologie, il s'agit d'insister sur le fait que les dynamiques à l'œuvre sont récentes et de ce fait inachevées et qu'il s'agit plus de processus à l'œuvre que d'un nouvel équilibre. Par ailleurs des freins au parachèvement de ce processus peuvent être mis en évidence notamment en ce qui concerne les conditions d'une bonne gouvernance locale et la capacité des acteurs locaux d'avoir à la fois une vision commune des problèmes qui freinent le développement de leur territoire et les solutions à ces problèmes.

E. Le choix des territoires objets des études régionales

Pour mieux comprendre les processus d'émergence des territoires de développement, nous avons choisi deux territoires qui présentent des dynamiques contrastées et dont l'analyse devrait nous permettre de mieux comprendre à la fois la mise en œuvre réelle de la décentralisation et la réponse des acteurs et le degrés d'autonomisation des communautés.

Dans le paysage décrit plus haut nous avons donc retenu deux types de territoires qui seront explorés à travers des enquêtes de terrain afin de mettre en évidence les conditions d'émergence des territoires et leur contribution à un développement rural durable.

a. Le territoire de développement endogène appuyé par l'action d'un projet

Il s'agit en premier lieu du choix d'un territoire avec une dynamique relativement endogène ou, du moins, d'une dynamique initiée de l'extérieur, mais qui rencontre une dynamique interne avec des acteurs qui sont porteurs de projets et d'une vision de leur territoire. Il s'agit de la région de Béni Kheddache, où un projet de territoire est porté par des associations locales et est basé sur la valorisation d'atouts naturels, architecturaux et culturels.

L'objectif de l'analyse de ce type de territoire est de mettre en évidence les conditions de l'émergence de cette forme de territorialisation et la capacité des acteurs locaux à en assurer la dynamique dans leur rapport avec les autorités locales et l'administration.

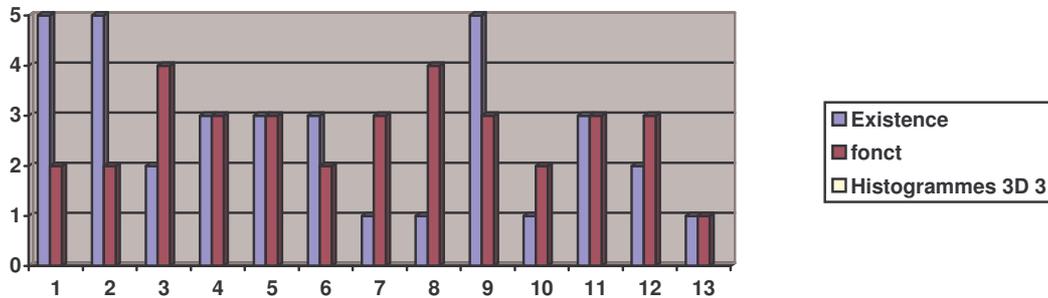
b. Un territoire de projet ou la difficile autonomisation des communautés

Pour illustrer le poids de l'intervention des projets de développement dans l'émergence du territoire, nous allons choisir un territoire dans le Nord Ouest de la Tunisie, dans la zone d'intervention de l'Office de Développement Sylvo-pastoral du Nord Ouest (ODESYPARANO) dont l'action contribue depuis plus de vingt cinq ans au développement rural de cette région et à une gestion durable des ressources naturelles dans un milieu forestier et montagneux. Par ailleurs depuis plus de 15 ans le projet a adopté une approche participative intégrée et partenariale, mais il semble que toutes ces actions ont du mal à trouver un écho au niveau de la population et à générer une dynamique d'émergence de territoire de manière autonome et qui permet de sortir du cercle vicieux d'exploitation et de dégradation des ressources naturelles, appauvrissement et pression sur les ressources...

Dans le même milieu, nous observons l'intervention d'ONG exogènes (nationales, voire internationales) et dont les actions tendent à reproduire le même modèle que celui de l'ODESYPARANO, même si elles cherchent à s'en démarquer en théorie. La comparaison des modes d'intervention de l'Office avec celle des ONG peut être un élément de la méthodologie.

Le graphique ci-après illustre sous une forme plus quantitative l'émergence des territoires ruraux au Maroc. Elaboré au séminaire de Volos, il est repris dans la troisième partie dans le cadre d'une analyse comparée entre les pays.

Indicateurs de l'émergence des « territoires ruraux » : la Tunisie



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 a valoriser
13. Existence d un processus de mobilisation de ces ressources

Par ailleurs l'évaluation de chaque indicateur a été réalisée par rapport à son existence en Tunisie (ligne E) en tenant compte du niveau de couverture du territoire national et de l'échelle à laquelle on peut rencontrer un tel élément, puis par rapport à leur efficacité et leur contribution dans le processus d'émergence des territorialités du développement.

Enfin nous avons adopté la classification, proposée dans la note du 8 décembre 2004, en quatre groupes, pour donner une certaine continuité à notre appréciation des différents indicateurs.

Partie 2

Le cas de la Délégation de Béni Khédache, Gouvernorat de Médenine, Sud-Est de la Tunisie

A. Carte d'identité du territoire

La région de Béni Khédache est peuplée depuis des siècles des populations tribales Hwaya, Zammour, etc. Les Houaya constituent l'une des principales fractions de la confédération des Ourghemma qui a occupé historiquement la région du Sud-est de la Tunisie notamment la plaine côtière de la Jeffara.

Historiquement, cette région montagneuse est habitée par des communautés se servant d'un habitat troglodyte qui constitue une des premières formes d'abris de sédentaires dans le massif montagneux de Matmata. Ces abris constituent non seulement une spécificité locale, mais ils sont aussi l'œuvre d'une ingéniosité architecturale. De fait, ils ne ressemblent pas à ceux des villages de Matmata qui sont creusés à la verticale. Ceux de Béni Khédache s'enfoncent horizontalement dans les flancs de la montagne mettant à profit la différence de perméabilité des différentes couches géologiques.

Suite à leur sédentarisation, ces mêmes populations ont développé petit à petit les ksour¹¹⁸ à l'instar de ceux qui étaient construits par d'autres collectivités tribales dans la Djeffara (Tatouine, Médenine, etc.).

La Délégation de Béni Khédache, dont la création sur le plan administratif, remonte à 1956, est située au nord ouest du Gouvernorat de Médenine

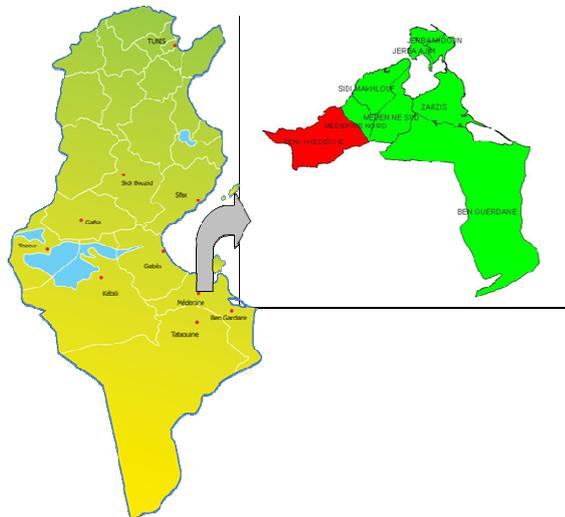


Figure 1. Localisation de la Délégation de Béni Khédache

¹¹⁸ Pluriel de ksar. Le mot Ksar signifie « château fort » en arabe et désigne un bâtiment traditionnel comprenant une cour intérieure autour de laquelle sont disposées les *Ghorfa* (cellules) occupant le rez-de-chaussée et un ou plusieurs étages. Le ksar jouait un rôle socio-économique en constituant un lieu de rencontre, d'échanges et de stockage de biens.

La Délégation couvre une superficie de 1355,62 Km² et dispose d'une superficie agricole de 121075 ha soit 15 % de la SAU du gouvernorat de Médenine. Toutefois, les parcours couvrent 80% de la SAU alors que les terres cultivables n'occupent que 19% de la SAU soit respectivement 71% et 17% de la superficie agricole totale de la Délégation.

Tableau 1: Répartition de l'occupation du sol (ha) dans la Délégation de Béni Khédache

| | Superficie agricole | | | | Terres incultes | Superficie totale |
|------------------------------|---------------------|--------------|-------------|---------------|-----------------|-------------------|
| | Terres cultivables | Parcours | Forêt | Total | | |
| Superficie | 22984 | 96491 | 1600 | 121075 | 14487 | 135562 |
| % superficie totale | 17 | 71 | 1 | 89 | 11 | 100 |
| % superficie agricole | 19 | 80 | 1 | 100 | | |

Source : ODS (2005), CRDA (2005)

La population de Béni Khédache en 2004 était de 28 586 habitants dont 16 102 (56,3%) de sexe féminin et 12 484 (43,7%) de sexe masculin. Cette structure en faveur du sexe féminin est généralisée au niveau des 13 imadats qui composent la Délégation, comme l'indiquent les résultats de l'enquête de l'INS de 2004.

Un fait démographique marquant consiste à un taux d'accroissement négatif durant la décennie 1994-2004 (-0,68 %) ; il est beaucoup plus important pour le sexe masculin, qui a baissé suivant un taux annuel de (-1,87 %). Cette tendance s'explique en grande partie par l'accélération du phénomène migratoire qui frappe surtout les hommes (Tableau 3).

Tableau 2: Taux d'accroissement de la population durant la période 1975-2004 dans la Délégation de Béni Khédache et le gouvernorat de Médenine

| Période | Région | Masculin | Féminin | Total |
|------------------|-----------------------------|--------------|-------------|--------------|
| 1975-1984 | Dél. Béni Khédache | 1,58 | 1,46 | 1,52 |
| | Gouvernorat Médenine | 3,66 | 3,64 | 3,65 |
| 1984-1994 | Dél. Béni Khédache | 2,92 | 2,26 | 2,58 |
| | Gouvernorat Médenine | 3,24 | 2,87 | 3,05 |
| 1994-2004 | Dél. Béni Khédache | -1,87 | 0,50 | -0,68 |
| | Gouvernorat Médenine | 1,02 | 1,38 | 1,20 |

Source : INS, 2005

La région est divisée en 13 secteurs: Béni Khédache, Zammour, Ksar Jedid, Bhayra, Oued el Khil, El Menzla, Rahala, Zghaba, Hmama, Ouejigen, Edkhila, Ksar Jedid, El Fjj), dont 12 en milieu rural (Figure 2).

La répartition tribale révèle l'existence de 18 fractions qui sont représentées dans la plupart des imadas. L'imada de Béni Khédache enregistre la présence de la totalité des fractions, alors que les autres imadas sont dominées par 1 à 3 fractions.

a. Limites et découpage du territoire de Béni Khédache

Le zonage agro-écologique et socio-économique ont permis de subdiviser la Délégation de Béni Khédache en trois zones homogènes différenciées par le relief, le bioclimat, les ressources, le mode d'exploitation et le statut foncier (Figure 2):

- La zone de Dahar, connue par sa vocation exclusivement pastorale et son statut foncier soumis au régime forestier,
- La zone du Jbel, marquée par son relief, sa vocation agricole et son statut foncier qui est à la fois privé en termes d'usage et en grande partie soumis au régime forestier,
- La zone de la Jeffara, située dans la plaine Est et qui constitue depuis quelques années la nouvelle zone oléicole et de mise en place des périmètres irrigués.

La dynamique territoriale est marquée par l'occupation progressive de la zone de la plaine du côté de la Jeffara depuis les trois dernières décennies. Cette dynamique est accompagnée par la mise en culture des anciennes terres de parcours collectifs dont l'amorce a été catalysée par la politique de privatisation de ces terres.

Cette dynamique a façonné le paysage agraire de la délégation. Elle a été favorisée par la politique d'encouragement au développement agricole et par l'accès aux ressources naturelles (sols et eaux). Ce processus ne doit pas son explication uniquement à l'impact des programmes de l'Etat mais aussi à la dynamique des acteurs locaux. En effet, ils se sont engagés dans le processus de privatisation de leurs terres et leur plantation en oliviers et autres espèces arboricoles. Cette dynamique a catalysé un mouvement de peuplement des zones nouvellement occupées. Alors que les zones de montagnes, marquées par une saturation de l'occupation de l'espace et où le processus de privatisation est achevé de longue date, se caractérisent par un dépeuplement relatif.

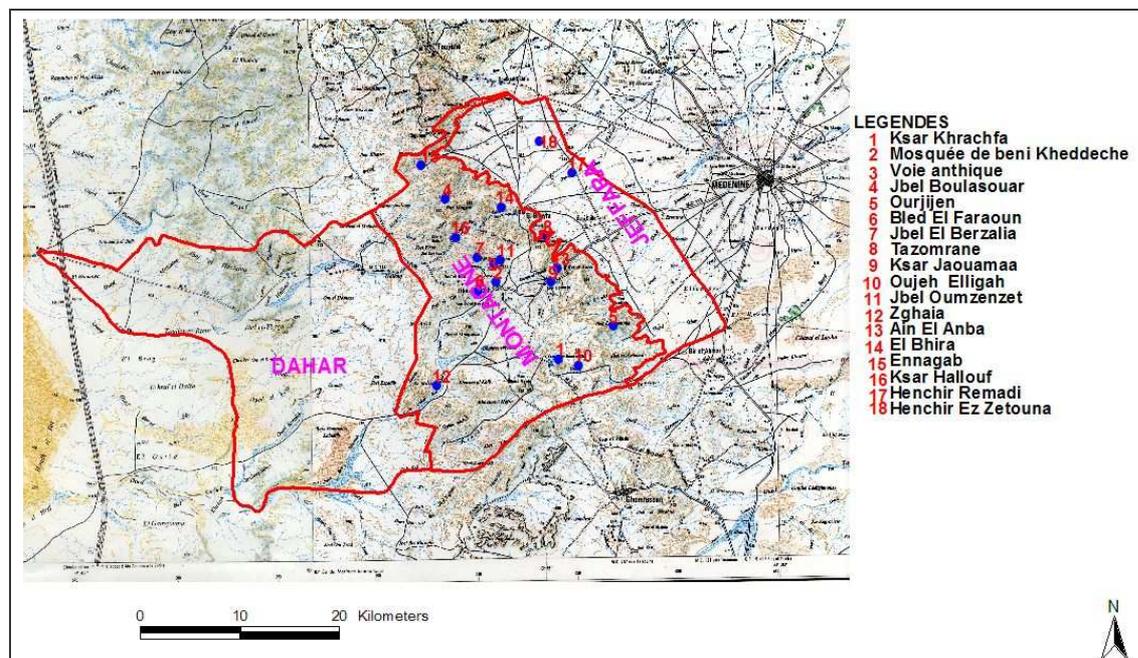


Figure 2: Découpage en zone agro écologiques homogènes de la Délégation de Béni Khédache (BK)

b. Structuration du territoire

La logique spatiale dans le territoire de BK est fondée sur la dominance du milieu rural. En effet, douze secteurs administratifs (imadats) sont classés ruraux. Seul le secteur de BK, abritant le chef-lieu de la délégation, est classé urbain avec la présence de l'unique centre urbain proprement dit, représenté par la municipalité de BK. En effet, le secteur de BK est le plus peuplé avec 5 270 habitants, suivi par la localité de Ksar Jdid avec 3 303 habitants. La localité de Zammour se caractérise par une dynamique socio culturelle remarquable qui traduit une organisation sociale perpétuée à travers les générations. Ceci fait d'elle un centre culturel qui est animé par une association locale très dynamique : l'Association des Jeunes de Zammour (AJZ).

Les Ksours, anciens vestiges, constituent des lieux d'attraction socio-culturelle et touristique. Les Ksars, Jouamâa, Zammour et Hallouf sont les plus connus. Une association locale "Association de préservation des Ksours de BK", s'active pour préserver et valoriser ce patrimoine.

B. Décentralisation et déconcentration

Du point de vue de l'organisation administrative en Tunisie, le territoire de BK est bien identifié puisqu'il correspond à une entité administrative reconnue par l'Etat, à savoir une Délégation.

A l'instar des autres délégations du gouvernorat de Médenine, le processus de déconcentration dans la délégation de BK est assez avancé. La plupart des services de l'administration sont représentés à l'échelle locale. Les principaux services tels que l'agriculture, l'équipement public, la santé, la communication, l'éducation et la jeunesse disposent de représentations locales à BK. Certaines administrations sont même représentées à l'échelle de certains secteurs notamment les services agricoles sous forme de Cellule de rayonnement agricole. La capacité d'action de ces services est acceptable notamment pour assurer les services ordinaires. En cas de besoins, ces services sont appuyés par les services régionaux notamment pour les interventions importantes, à l'instar de la STEG et de la SONEDE qui disposent d'équipes mobiles de soutien.

Cependant, la prise de décision reste tributaire des services régionaux. Le rôle des services au niveau local est en général limité au suivi et à l'exécution des activités de terrain.

Le rôle de la société civile est limité et les relations entretenues avec les services administratifs sont réduites à la présentation de quelques demandes, à la participation ponctuelle à la planification des actions de développement et à l'accompagnement des activités mises en œuvre au niveau local.

Quant à la décentralisation, il est difficile de dire que la gouvernance locale du territoire est achevée. Le niveau d'autonomie du territoire reste faible donnant lieu à une double dépendance vis-à-vis de l'administration et du pouvoir régional au niveau du gouvernorat.

Le renouvellement des comités de gestion et de coordination des institutions locales (Conseil local de développement, conseils ruraux et conseil municipal) est assuré suite aux élections avec des fréquences variables suivant le cas. Cependant les rapports de forces et les enjeux socio politiques entre les fractions et les unités sociales ont une influence lourde sur les résultats du processus électoral. La situation du côté des associations est meilleure et les élections sont moins sous influence.

C. Problématique du développement à BK

a. Les contraintes de développement

La problématisation de la Délégation de BK au niveau global peut se décliner en cinq principaux points :

- 1- Le système foncier a connu ces dernières décennies une certaine dynamique marquée principalement par la soumission au régime forestier dans les zones de Dahar et Jbel et la privatisation des terres collectives dans la Jeffara. Ceci s'est traduit par :
 - Le rétrécissement des terres réservées aux parcours dans la zone de Jeffara,
 - L'augmentation de la pression sur les parcours de Dahar et l'accélération du phénomène de la dégradation par endroits
- 2- La mobilisation et la valorisation des ressources naturelles de la zone ont atteint un niveau relativement critique ce qui limite le développement agricole et pastoral, notamment en terme de :
 - Extension de l'arboriculture en sec dans la zone de Jbel ;
 - Extension des périmètres irrigués dans la zone de Jeffara compte tenu des potentialités limitées de la nappe ;
 - Régénération naturelle des parcours de Dahar compte tenu de la pression anthropique exercée (défrichage et mise en valeur agricole) et de la sécheresse.
- 3- la contribution du secteur agricole dans l'économie locale reste très limitée notamment en terme de :
 - Création d'emploi (mis à part les quelques périmètres irrigués nouvellement créés) d'où l'exode et l'émigration, notamment des jeunes,
 - Faible effet d'entraînement sur la diversification de l'économie locale,
 - Par ailleurs, la Mobilisation des revenus non agricoles pour le maintien de l'activité et l'entretien du patrimoine agricoles (jessour...) constitue souvent une charge pour le budget des ménages,
- 4- L'économie locale reste peu diversifiée et se limite, en dehors du secteur agricole, à quelques micros entreprises (commerce, services, petits métiers, tourisme....) dont l'impact, notamment sur l'emploi, est assez faible.
- 5- La situation sociale se caractérise notamment par:
 - Une demande d'emploi assez forte notamment de la part des diplômés du supérieur qui représentent environ 50 % des demandeurs inscrits et dont plus de 50 % sont des jeunes files,
 - Un pourcentage de familles nécessiteuses bénéficiant du soutien de l'état assez élevé en comparaison avec celui du niveau régional (environ 15 % contre 5,5 %),
 - Un exode et une émigration relativement importants qui touchent l'ensemble de la Délégation entraînant une évolution démographique négative (baisse d'environ 2000 personnes entre 1994 et 2004);
 - Une mobilité des actifs de la Délégation qui touche de plus en plus des jeunes y compris les filles (textile dans le Sahel) ;
 - L'apport financier de cette mobilité pour l'économie locale est capital: environ 2, 8 millions de dinars sont envoyés par mandat annuellement.

b. Les atouts du territoire de BK

Les atouts du territoire de BK peuvent se décliner en plusieurs points, en particulier (Sghaier et Ouessar, 2007) :

- Importance des ressources en eau de surface mobilisables surtout pour l'amélioration des parcours et la création des petits points d'eau pastorale.
- Les ressources en sols disponibles (qualité et superficie) sur des terrains pratiquement non accidentées dans la Jeffara où la situation foncière est totalement apurée et favorable à l'investissement et à la mise en valeur.
- La zone montagneuse de Béni Khédache est célèbre de sa biodiversité importante surtout en plantes aromatiques et médicinales où la population locale a développé un savoir faire diversifié d'exploitation. Cette biodiversité est consolidée avec les potentialités importantes en paysage naturel typique et richesse patrimoniale (ksour, vestiges romaines, etc.) et culturelle. A titre d'exemple, l'unique affleurement du Permien en Tunisie et en Afrique se trouve au nord de la Délégation.
- La zone est bien connue par son savoir faire local en matière de mobilisation des eaux de ruissellement (jessour, citernes, etc). Ceci a été enrichi par l'introduction d'autres nouvelles techniques (ouvrages de recharge et d'épandage, tabias, puits filtrants). Globalement, l'entretien des ouvrages de CES continue à être assuré par les agriculteurs.
- La mise en place de nouveaux aménagements de CES (tabias, ouvrages d'épandage) a permis l'extension au cours de ces dernières années des superficies arboricoles (basées essentiellement sur l'olivier). D'autre côté, la zone d'étude dispose d'une gamme assez variée de variétés locales d'olivier, figuier, pommier, vigne, etc. Ainsi, les produits agricoles pourraient avoir un label biologique (ou naturel). En plus, la population locale a développé un savoir faire pour le conditionnement et la transformation de quelques produits.
- La richesse de la zone d'étude en aquifères représente un potentiel pour le développement de l'agriculture en irrigué. L'expérience vécue par les premiers irrigants de la région qui date depuis une dizaine d'années est un acquis en soi.
- La région dispose d'une infrastructure et des équipements publics relativement développés;
- Elle est caractérisée par la richesse d'un savoir-faire technique et culturel local, transmis de génération en génération.
- L'artisanat à Béni Khédache a bénéficié de la politique menée au niveau du Gouvernorat de Médenine, à savoir l'encouragement sans conditions de ce secteur pour suivre le développement qui est en train de connaître la région en matière de tourisme. Dans la mesure où ce secteur sera lié au développement du tourisme montagnoux qui sera essentiellement basé sur le patrimoine des ksours et les traditions locales Dans ce contexte, l'artisanat deviendra un secteur porteur d'emploi et d'occupations nouvelles que la région peut développer d'une année à l'autre sans fournir d'énorme investissement ; c'est la mobilisation d'une main d'œuvre en vue de mettre son produit à la disposition d'un autre secteur (le tourisme) pour lequel il faut développer toute une infrastructure.
- Un patrimoine archéologique assez important, avec d'anciens ksours (Ksar Jouamaa, Ksar Hallouf, Ksar Kroukria, Ksar Jra, Ksar Mhadha, Ksar Béni-Khédache, Ksour Zammour, Ksar ouled Bouabid, Ksar Jdid, etc...), les ruines romaines (Fortins d'Elbenia, Elmedina, les maisons troglodytes) et vestiges romains (existence d'un des plus importants barrages

romains en zones arides).

- Un tourisme prometteur : la Délégation de Béni Khédache présente de nombreux atouts qui peuvent être exploités pour le développement du tourisme dans cette région. Parmi ces atouts il y'a les paysages écologiques, spécificités géologiques. La région de BK dispose d'une situation stratégique par rapport aux destinations des excursions au départ des régions hôtelières de Zarzis et de Jerba.

D. Identification et analyse des acteurs locaux dans le territoire de BK

L'identification et l'analyse du tissu institutionnel dans le territoire de Béni Khédache a révélé la diversité des acteurs et des organisations dans la région. En effet, les acteurs institutionnels dans la région sont de trois types d'acteurs institutionnels :

a. Les organisations de base

Les organisations de base sont formées par un groupement de développement agricole (GDA), une coopérative de services agricoles (CSA), 23 groupements d'intérêts collectifs (GIC) et 15 conseils de gestion :

- Le Groupement de Développement Agricole de Dahar (GDA) a été créé en 2000 suite à une demande des agriculteurs et exploitants. Le nombre d'adhérents était au début environ 350 et actuellement 230. Parmi les fonctions du GDA est l'approvisionnement en aliments de bétail et la gestion des points d'eau.
- La Coopérative de Services Agricoles de Béni Khédache (CSA) (ayant pour nom : Coopération de la réussite Béni Khédache) a été créée en 1986 suite au programme incitatif national du ministère d'agriculture. Le nombre d'adhérents était au début, 375 et actuellement 430. Parmi ses fonctions la vente des céréales et des produits agricoles notamment le concentré.
- Les Groupements d'Intérêts Collectifs (GIC) : le nombre de GIC dans la Délégation de Béni Khédache est de 27.
- Les conseils de Gestion des terres collectives de Béni Khédache (CG) : Il existe 15 conseils de gestion à Béni Khédache dont 4 pour les parcours de Dahar. Parmi leurs fonctions : l'attribution des terres collectives et la résolution des conflits fonciers.

Ces organisations de base contribuent à mieux organiser et animer les activités agricoles notamment l'élevage qui constituent le secteur économique principal dans le territoire. Elles sont appuyées par les services techniques tels que les services du CRDA (Arrondissement des forêts, Cellule Territoriale de Vulgarisation, etc.), l'Office de l'Élevage et des Pâturages (OEP), l'Office des céréales, les autorités locales et les organisations socio professionnelles telles que l'ULAP.

b. Les organisations socio professionnelles

Les organisations socio professionnelles (OSP) telles que l'Union Locale de l'Agriculture et de la Pêche (ULAP), l'Union Nationale des Femmes Tunisiennes (UNFT), l'Union Tunisienne de l'Industrie, de Commerce et de l'Artisanat (UTICA), etc. Ces OSP constituent des représentations à l'échelle locale des organisations mères installées au niveau central. Elles ont un rôle notamment professionnel et politique. Leur impact au niveau des processus de production est très marginal.

c. Les Organisations non gouvernementales

Les associations locales sont représentées principalement par 4 associations. Trois d'entre elles interviennent dans le domaine environnemental, agricole et de gestion des ressources naturelles : l'Association des jeunes de Zammour (AJZ), l'Association du développement durable (ADD), l'Association de protection de la biodiversité à Beni Khédache (APBB), (AJZ, ADD et APBB). L'association de conservation des Ksour de BÉNI KHÉDACHE s'occupe de la conservation du patrimoine des Ksour. Les trois principales associations opèrent toutes dans les domaines de développement local, gestion et préservation des ressources naturelles à BK.

Au plan institutionnel, plusieurs atouts se présentent notamment la diversité d'acteurs, la multiplicité de leurs rôles et leurs domaines d'intervention et la complémentarité entre certaines d'elles.

Cependant, des compétitions et des conflits d'intérêt peuvent surgir de temps à autres au vu du manque de coordination ou des interférences qui peuvent se présenter. Bien que la concurrence entre ces acteurs peut constituer des facteurs catalytiques, dans la majorité des cas elle est traduite par des situations de blocage pouvant entraver la dynamique locale, réduire l'efficacité de ces acteurs et faisant perdre au territoire des opportunités précieuses.

D'autres facteurs favorables peuvent être signalés en particulier la richesse de l'expérience de certaines ONG et leur dynamique dans le renforcement des liens entre la diaspora et la zone ainsi qu'à la promotion de la vie associative à BK.

D'autre part on observe un début d'organisation de la population rurale dans des structures de base (CSA, GDA, GIC) partenaires très utiles pour l'administration pour une gestion participative du développement territorial.

L'émergence d'acteurs locaux dans le territoire de BK est basée essentiellement sur le tissu associatif qui est dynamique dans la région. Elle est due par ailleurs à la législation qui a offert un cadre propice pour organiser la vie associative dans divers domaines et à diverses échelles.

L'ensemble des acteurs locaux de BK est impliqué dans le processus de développement local et territorial dans la région de BK. Les associations sont dynamiques dans la prise en charge des problèmes environnementaux liés à la lutte contre la désertification et la dégradation des milieux naturels et la perte de la biodiversité végétale et animale. Ceci est illustré par la multiplicité des projets et initiatives mis en œuvre par ces associations.

La majorité des ONGs réalisent dans le cadre de leurs programmes des activités, soit directement soit indirectement, génératrices de revenus.

Ces activités sont très diversifiées et touchent à plusieurs secteurs, agricole, touristique, culturel et patrimonial. Les activités répondent également à un niveau d'intégration assez satisfaisant.

Les activités ont comme publics cible la population locale et couvrent un large spectre d'acteurs.

L'aspect genre est généralement pris en compte dans les différents programmes mis en œuvre dans le territoire. Les activités sont également entreprises dans le cadre d'un partenariat local, régional, national et international. Souvent, des partenariats association à association sont également développés notamment avec des réseaux d'ONG internationales.

Ceci montre également le dynamisme de ces acteurs locaux dans la mobilisation des ressources et des collaborations aussi bien au niveau local, régional, national ou encore international.

Ces collaborations traduisent la diversité des acteurs, recherche, université, agence de coopération, services techniques, institutions locales, planification, développement agricole, tourisme et artisanat etc.

En général, les ONGs disposent d'une bonne expérience en matière d'animation rurale et de mobilisation des compétences et des acteurs locaux.

Des institutions locales telles que le GDA des parcours de Dahar ou la CSA et les organisations socio professionnelles comme l'ULAP, contribuent efficacement dans la gestion des ressources naturelles, le développement agricoles et la gestion des crises de sécheresse.

Cette prise en charge s'explique notamment par l'ancrage des acteurs locaux dans leur territoire et leur conscience des problèmes de dégradation des ressources naturelles, de pauvreté et développement local. Le territoire de BK est plus au moins homogène et ce en dépit de certaines diversité agraire et socio économique. Cette diversité territoriale, spatiale et des activités socio économiques est appréhendée à travers une diversité des acteurs locaux, leur rôles, leurs domaines et zones d'intervention et leur publics cibles.

En ce qui concerne l'autonomie territoriale, il est difficile de dire que le territoire dispose d'une autonomie au vrai sens du terme au vu de la marginalité de la région, la faiblesse de ces propres ressources et l'organisation politico administrative et sociale dans le pays. En effet, le territoire de BK reste dépendant de la région qui domine les principales fonctions, prise de décision, planification, financement, mise en œuvre, suivi et contrôle etc. Le financement public reste la principale source au développement, le système fiscal reste totalement centralisé et la région ne dispose que de peu de ressources financières locales. (Moussalem, 2007).

E. Ressources du territoire : diversité et spécificité des ressources au profit d'un projet identitaire

Le développement territorial de BK repose sur un axe identitaire fort pour la majorité de ses dimensions. Ce territoire a fait le choix d'une valorisation de l'identité et de l'authenticité pour se distinguer par ses spécificités.

L'émergence du territoire se fonde sur la valorisation de ressources locales dont certaines sont spécifiques. Celles-ci sont locales du territoire, naturelles, patrimoniales, agricoles, relatives au savoir-faire artisanal et culinaire de la zone, etc. Ces ressources, dont certaines existaient déjà devront permettre au territoire de BK de se différencier du reste des zones rurales du gouvernorat de Médenine. Il s'agit donc de ressources propres à ce territoire qui lui permettront de réduire la compétition avec les autres régions rurales du gouvernorat et qui disposent d'avantages comparatifs plus élevés.

Les ressources locales valorisables BK sont catégorisées comme suit:

- Les ressources en eau pluviales et les techniques traditionnelles de récolte des eaux pluviales : la valorisation de ces ressources et de ces savoirs faire ancestraux est complètement pertinente puisqu'elle répond aux besoins de la région, en terme de gestion optimale d'une ressource rare et de développement d'un savoir-faire séculaire pour le captage et la valorisation de ces ressources.
- Les ressources végétales locales et produits spécifiques: Le territoire de BK dispose d'un patrimoine de produits locaux spécifiques très riche et diversifié autour duquel s'organisent un ensemble d'activités productives et économiques. Certains produits sont reconnus comme des produits de territoire authentiques. La figue sèche de BK en est le meilleur exemple. Ce produit spécifique porteur, connu pour sa grande valeur mais est vendu en vrac sans aucune valorisation. La mise en place d'une unité de séchage et de conditionnement de ce produit devrait relancer la culture de figuiers et connaître une

grande réussite puisque les figues séchées sont un produit très prisé au niveau local et national et qui se vend assez cher. Le prix de vente est aux alentours de 4 dinars tunisiens (environ 2,5 Euros) le kilo, soit 4 à 6 fois le prix du fruit frais. D'autres produits spécifiques peuvent être valorisés notamment, le miel, l'huile d'olive, la viande ovine et caprine et les plantes aromatiques et médicinales.

- Les savoirs faire locaux artisanaux : la région de BK renferme un riche savoir faire artisanal valorisable économiquement par le marché national mais surtout par le tourisme. Ce patrimoine tire son importance de sa spécificité féminine puisque qu'il concerne principalement la femme rurale. Le tissage berbère, la confection de différents articles à base de cuir et d'Alfa (*Stipa tenacissima*) appelée Gûeddim, etc. sont des potentialités valorisables.
- La patrimoine architectural et paysager: le territoire de BK dispose d'un riche patrimoine architectural basé sur les Ksours, d'ailleurs une ONG locale est complètement dévoué à préserver et faire connaissance de ce patrimoine aux générations actuelles. Le paysage montagneux et la richesse en biodiversité animale et végétales sont d'autres ressources qui présentent un potentiel inestimable de valorisation économique (circuits touristiques, etc.)

Du point de vu de l'insertion du territoire dans son contexte régional, national et international, la région de BK n'entretenait pas des relations fortes avec son environnement. La grande faiblesse est sa situation géographique marginale et périphérique. Excepté les relations à travers le phénomène migratoire avec la région, le reste du pays et les pays européens notamment la France, le territoire de BK souffre d'un certain enclavement socio économique et géographique en ce en dépit de sa position de carrefour entre 4 gouvernorats (Médénine, Tataouine, Kébili et Gabès). La région n'est pas considérée comme une zone de destination finale par les circuits touristiques existants reliant les zones côtières (Jerba, Zarzice) à l'espace saharien (Ksar Ghilane, Douz, Tozeur, etc.).

Cette situation problématique a poussé vers une prise de conscience de la part de acteurs locaux et des partenaires régionaux notamment les autorités régionales pour accorder une priorité élevée au développement territorial de la délégation de BK. Ainsi, la région est la seule délégation prioritaire du point de vue du développement régional.

F. Projet de territoire ou territoire de projet (s) : l'exemple du projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache » IRZOD

a. Contexte et origine du projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache » IRZOD

A l'instar du reste de l'espace rural tunisien, les zones rurales du Sud-est ont fait l'objet au cours de ces dernières décennies de nombreux programmes et projets de développement agricole et rural. La mise en œuvre de ces actions de développement n'a pas toujours atteint les résultats escomptés. Elles ont souvent été marquées par l'absence de processus d'entraînement et de pérennisation ; l'autonomisation des sociétés rurales demeure à un niveau bas et leur prise en charge du processus de développement rural n'a pas atteint le degré souhaité (Sghaier et *al*, 2006).

Ce constat a conduit les acteurs du développement à réfléchir sur la rénovation de leurs approches et modalités d'intervention dans un milieu rural fortement contraint par l'aridité du climat et qui subit les effets de l'évolution du contexte international. En effet tels qu'elle a été perçue la situation de la zone se caractérise par (CIHEAM, 2003) :

- les effets de la mondialisation en termes de mutations structurelles de la société rurale,
- l'aggravation de la pauvreté rurale par la faiblesse des niveaux de vie liés à la modification des revenus qui sont eux-mêmes la conséquence du sous-emploi ;
- l'accroissement de la pression sur les ressources naturelles rendant difficile tout développement agricole durable ;
- la marginalisation de certaines zones rurales, la réduction de leur autonomie et la difficulté de modifier seules leurs situations d'exclusion.

Le programme « Innovation Rurale en Zones Difficiles » (IRZOD) a été mis en place dans la délégation de Béni Khédache, pour répondre à cette problématique et pour mettre à profit l'existence d'un riche patrimoine socioculturel et naturel, le projet de territoire s'est basé sur l'idée de faire épanouir l'innovation rurale valorisant les ressources locales. Ce programme s'inscrit dans un contexte de recherche d'innovation en matière de développement rural.

b. Objectifs du projet

L'objectif économique général du projet est de créer des revenus nouveaux qui remplacent petit à petit les revenus de l'émigration. Ainsi, il est envisagé de mettre en place des activités nouvelles non agricoles. Ces activités doivent être les plus possibles endogènes afin de maximiser la participation directe des acteurs locaux à la production (artisanale, touristique et agricole). L'idée force du projet est que les richesses créées restent sur la zone et contribuent d'une manière durable à améliorer les revenus et à développer les moyens de production. Ces différentes activités doivent valoriser les ressources et patrimoines locaux. Le projet doit être « approprié » par la population locale d'où l'importance de l'animation réalisée par des habitants de la zone et surtout par l'Association gestionnaire du projet. (Dababi et Campagne, 2002)

c. Organisation et axes de développement du projet

Partant de diagnostics sur les situations socio-économiques et biophysiques, quatre axes d'activités économiques complémentaires et intégrées ont été identifiés :

L'axe « tourisme » : le tourisme constitue l'axe charnière du développement local dans la région de Beni Khédache. En effet, la région est située entre deux pôles touristiques, le pôle touristique sur le littoral Djerba-Zarzis basé sur l'offre balnéaire et le pôle touristique de Tataouine à l'intérieur basé sur le tourisme saharien. De ce fait, la région a toujours constitué une étape de passage entre ces deux pôles. L'objectif à atteindre pour la région est de prolonger le séjour des touristes et de devenir une destination à part entière.

En effet, la région dispose, dans un paysage naturel de qualité, d'un patrimoine historique se composant principalement d'une dizaine de Ksour et d'une zone d'implantation d'habitats troglodytes dont l'architecture et l'originalité sont reconnues (Sghaier, 2002).

L'axe « artisanat » : l'artisanat est une activité qui constitue une consolidation directe de l'axe tourisme. Cet axe vise à la réhabilitation du patrimoine socio-culturel très riche tout en privilégiant son authenticité et ses spécificités. En effet, le diagnostic socio-économique a révélé deux produits cibles : les tissages « nomades » et les produits artisanaux de vannerie à base de *stipa tenacissima* (Gueddim) et qui font la réputation de la région de Béni Khédache.

Le programme IRZOD vise à encourager l'établissement de petits artisans et petites artisanes dans la région et la propagation de points de ventes tout le long des circuits touristiques envisagés.

A travers cet axe, les objectifs recherchés consistent à l'amélioration de la condition féminine, à la création d'emplois et à la lutte contre la pauvreté sachant qu'une forte proportion de femmes est traditionnellement liée aux activités artisanales.

L'axe « produits agricoles spécifiques » : il vise la promotion de la production, du conditionnement et de la transformation de produits agricoles spécifiques à la région. La finalité est de créer des produits de terroir basés sur la richesse socio-historique et culturelle. Le programme IRZOD a identifié une gamme de produits potentiels notamment les figues sèches, l'huile d'olive, les plantes naturelles aromatiques et médicinales (thym, armoise blanche, etc.), les produits tirés du lait de chèvre et du lait de chamelle. Le système agricole fondé sur la technique des jessours offre un atout pour promouvoir les produits agricoles de terroir de la région.

L'axe « gestion des ressources naturelles » : il s'agit d'un axe horizontal qui devra appuyer les trois premiers axes. En effet, il vise à la conservation des ressources naturelles contre l'érosion et au développement des îlots oasiens existants.

La finalité recherchée est double : d'une part, préserver le patrimoine naturel en terme de biodiversité (notamment les plantes médicinales et le Gueddim, produit spécifique naturel valorisé par les axes artisanat et tourisme) et de paysage (valorisé par le tourisme) qui marquent la richesse identitaire de la région et, d'autre part, contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la production agricole en terme de rendement et de qualité (valorisé par l'axe produits spécifiques). Cet axe contribue également à l'amélioration des conditions d'assainissement et d'hygiène autour des points de concentration et d'accueil touristique et au développement des techniques innovantes d'économie d'eau dans la région.

d. Le dispositif de gestion du projet IRZOD: un processus d'apprentissage de la gouvernance territoriale locale

Eu égard à sa nature expérimentale, le projet IRZOD a permis la mise en place d'apprentissage à la gouvernance territoriale locale d'une manière progressive et souple. En effet, il a permis d'échapper au mode classique de gestion des projets de développement rural intégré ou de développement régional qui est marqué par une forte présence de l'administration et des autorités locales.

Les différents acteurs locaux ont tenu à la mise en place d'un dispositif qui assure la participation de tous à la gestion : bénéficiaires, associations locales, représentants des différents départements techniques et autorités locales.

Ainsi, trois structures ont été mises en place, le comité de pilotage, le comité local d'animation et de gestion et le comité technique du projet :

Comité de pilotage : Le comité de pilotage a été institué par décision du gouverneur de Médenine le 27 février 2003. Il est présidé par le gouverneur lui-même ou son représentant. Sont membres les représentants du CRD de Médenine et du SERST, le directeur général de l'IRA, le commissaire régional de développement agricole, de l'Environnement et des ressources en eau, le commissaire régional du tourisme, le commissaire régional de l'artisanat, le directeur régional de Développement et le président de l'ADD sont membres également du comité de pilotage, le représentant du CG34, le directeur de l'IAMM, le représentant du secrétaire général du CIHEAM et le responsable de Leader 34.

Le comité de pilotage est l'organe de programmation et de budgétisation des activités du projet.

Comité local d'action et de réalisation (CLAR) : lors de sa réunion du 27 mai 2003, le comité de pilotage a décidé de créer un comité local de suivi et de réalisation des actions du projet et a demandé à l'ADD de mettre l'un de ses membres à la disposition du projet comme coordonnateur. Ainsi, un coordonnateur du CLAR a été nommé lors de la réunion du comité de pilotage du 03 décembre 2003.

Le CLAR a ainsi vu le jour, présidé par le délégué de BK et avec les membres suivants :

- le représentant local du Parti RCD,
- les trois présidents des associations les plus actives de BK, à savoir l'association de sauvegarde de la biodiversité, l'association des jeunes de Zammour et l'association de sauvegarde du patrimoine,
- le représentant de l'ADD,
- les représentants de l'IRA, du CRDA, de l'ODS, de l'OTT, de l'ONA, et des services de l'Equipement,
- et le secrétaire général de la municipalité (mairie).

Comme son nom l'indique, le CLAR a un rôle de suivi et de réalisation des activités du projet, qui ont été programmées et budgétisées au niveau du comité de pilotage.

Comité technique du projet : le comité technique a été instauré dès l'élaboration du projet, en 2003. Il est composé des quatre institutions partenaires dans son élaboration, à savoir :

- Les deux institutions de recherche-développement (l'IRA et l'IAMM)
- Les deux associations locales de développement (LEADER 34 et l'ADD de Béni Khédache).

Il a comme rôle la préparation des réunions du comité de pilotage ou le suivi des activités du projet, en prévision d'éventuelles réorientations de ses activités.

e. Eléments d'évaluation du projet IRZOD

Au bout d'une période d'environ sept (7) ans, 2001-2006 pour la première phase et 2007-2008 de la deuxième phase (2007-2010), l'analyse de la situation permet de dire que l'objectif général du projet n'a pas encore été pleinement réalisé puisque les revenus générés, issus des activités du projet, dans le territoire ne sont pas bien spécifiés à ce jour. Ces revenus même s'ils existent, suite à la dynamisation des activités génératrices de revenus (tourisme, artisanat, produits de terroir, etc.), demeurent faibles. En effet, même si de nombreuses activités ont été réalisées, l'activité touristique qui est supposée être l'axe intégrateur de toute l'activité économique créée, n'a démarré que partiellement. Il faut cependant prendre en compte que l'élaboration d'un processus de développement est forcément lente, car elle représente l'aboutissement des projets des habitants et non l'initiative d'une institution extérieure. Et cela est d'autant plus valable dans une zone pour laquelle l'approche est tout à fait nouvelle (Moussalim, 2007).

Les activités qui ont été réalisées à ce jour l'ont été par des professionnels locaux, sauf pour certaines spécialités non disponibles sur le territoire (cas de l'architecte retenu pour la construction des maisons d'hôtes, dont l'origine est plutôt de Médenine). Certaines de ces activités ont été totalement créées, comme l'activité touristique, qui se profile déjà comme l'activité fédératrice de tout le reste.

Ainsi, les produits artisanaux de tissage et les produits locaux agricoles pourraient être valorisés par la vente directe à une clientèle touristique nationale et internationale, les ressources naturelles et architecturales faisant partie d'une offre globale constituée par l'hébergement, la restauration et des activités annexes (visite des ksour et des Jessour, sentiers de randonnées, sentiers botaniques de découverte de la flore locale, ...) qui, elles, seraient valorisées en constituant des produits d'appel pour développer le tourisme dans le territoire.

On peut donc dire que la stratégie du projet, de ce point de vue, est tout à fait réussie, même si son interprétation en actions accuse certains retards.

En ce qui concerne le dispositif de gestion et de pilotage du projet, il s'avère que le processus n'a pas été toujours facile à gérer au vu des difficultés d'instaurer de nouvelles règles participatives de gestion et la mise en place de nouvelles structures non conventionnelles et qui posent parfois beaucoup d'interrogations de la part des acteurs politiques et administratives.

En effet, le retard dans la mise en place des structures de mise en œuvre du projet est à souligner. Si le comité de pilotage a vu le jour relativement rapidement, le CLAR n'a été institué que vers la fin de l'année 2003, ce qui a repoussé le début des premières actions du projet à l'année 2004. On peut cependant aisément comprendre ces retards si on les remet dans le contexte tunisien, pour lequel ce mode de gestion, impliquant la société civile et se basant sur la concertation entre les différents partenaires d'un même territoire est tout à fait nouveau.

De plus, ce projet a mis du temps à pouvoir bénéficier de financements solides et réguliers.

Par ailleurs, la composition du comité de pilotage, les acteurs privés ni les autres associations de BK, à part l'ADD, ne sont représentés et ne peuvent donc intervenir dans la programmation, le suivi et la stratégie du projet. D'un autre côté, le comité de pilotage ne s'est pas réuni régulièrement, notamment pendant les dernières années, ce qui a lourdement handicapé le bon déroulement des activités du projet, vu l'importance de l'appui du gouvernement, notamment par l'intermédiaire des différentes directions techniques impliquées.

En revanche, le projet a réussi la mise en place sur le territoire d'un réseau associant chercheurs en économie rurale, techniciens, militants associatifs et autorité locale. Même si les effets de ce réseau sont essentiellement à venir, tous ces acteurs sont convaincus de la nécessité de travailler ensemble et de coordonner leur action pour développer leur territoire.

G. De l'expérimentation à l'appropriation du processus d'émergence du territoire à BK : l'instauration de stratégie de développement local (PALLCD de BK)

Le processus d'expérimentation du développement territorial local mis en œuvre par le programme IRZOD a ouvert de nouveaux horizons en terme d'adoption et d'appropriation, par les acteurs locaux, de l'approche de développement local et d'émergence territoriale.

L'apprentissage et la sensibilisation et le développement des capacités des acteurs locaux de BK dans le processus de conception, de suivi, de mise en œuvre et de réalisation d'activités de développement au sein du territoire ont préparé le terrain à promouvoir un véritable processus de développement local territorial. Les acteurs locaux en association avec les partenaires externes au niveau régional (CRD de Médenine, services régionaux notamment le CRDA et l'ODS), national (Ministère de l'environnement et de développement durable, MEDD) et de coopération internationale (coopération allemande, GTZ) ont entamé depuis 2006 un processus de conception

et de planification d'un plan global de développement local appelé plan d'action de développement local et de Lutte contre la désertification (PALLCD de BK).

L'élaboration du PAL de Beni Khédache a bénéficié de l'appui, en plus des acteurs locaux notamment les institutions et les associations locales de BK, des services techniques de la région notamment ceux du CRDA de Médenine, les autorités régionales et les services centraux et régionaux du Ministère de l'environnement et du développement durable

Le processus d'élaboration du PAL de la Délégation de Béni Khédache s'est fixé deux principaux objectifs :

1. Initier un processus de planification locale d'un programme de développement durable. Il s'agit d'élaborer un cadre stratégique permettant l'intégration des initiatives de développement dans les différentes zones de la Délégation;
2. Renforcer le processus de concertation, de dialogue et de partenariat entre les différents acteurs du développement local du secteur public, privé et associatif conformément aux orientations de la politique nationale de développement durable.

Cette initiative illustre ainsi le passage d'une phase expérimentale à l'institutionnalisation d'une approche de développement territorial géré par les acteurs locaux qui ont pu mettre à profit l'apport et le soutien des acteurs externes.

Conclusion

L'exemple du développement local territorial de la région de BK, nous a permis d'illustrer comment un territoire, fort de la dynamique de ces acteurs locaux et de la spécificité de ces ressources locales, évolue progressivement dans sa dynamique de développement d'un "territoire de projets" vers la mise en place d'un "projet de territoire".

La démarche d'amorçage d'un véritable développement territorial qu'a mis en œuvre le programme IRZOD a conduit, à travers un processus d'apprentissage lent, progressif, cumulatif et pragmatique, à un début d'appropriation et de l'approche et du processus de développement basé sur le projet de territoire.

Cependant, on peut se poser la question de savoir si les zones rurales difficiles comme BK, pourraient s'autonomiser, du moins partiellement? Dans cet ordre d'idée, il est utile de rappeler qu'il est illusoire de croire qu'une zone rurale puisse financer en totalité son processus de développement et s'autonomiser, même après plusieurs années. Comme le rappelle Pierre Campagne, des transferts seront toujours nécessaires de la part des administrations régionales, nationales et même probablement internationales pour financer les processus de développement des zones défavorisées comme cela a été d'ailleurs le cas partout en Europe (Campagne, 2005). D'autre part, il est légitime de s'interroger sur la capacité du territoire et de ses acteurs d'articuler leur action et de mieux s'intégrer à leur environnement plus ou moins large. Car il est complètement exclu d'imaginer un développement local déconnecté des possibilités et des opportunités offertes par l'environnement socio-économique global.

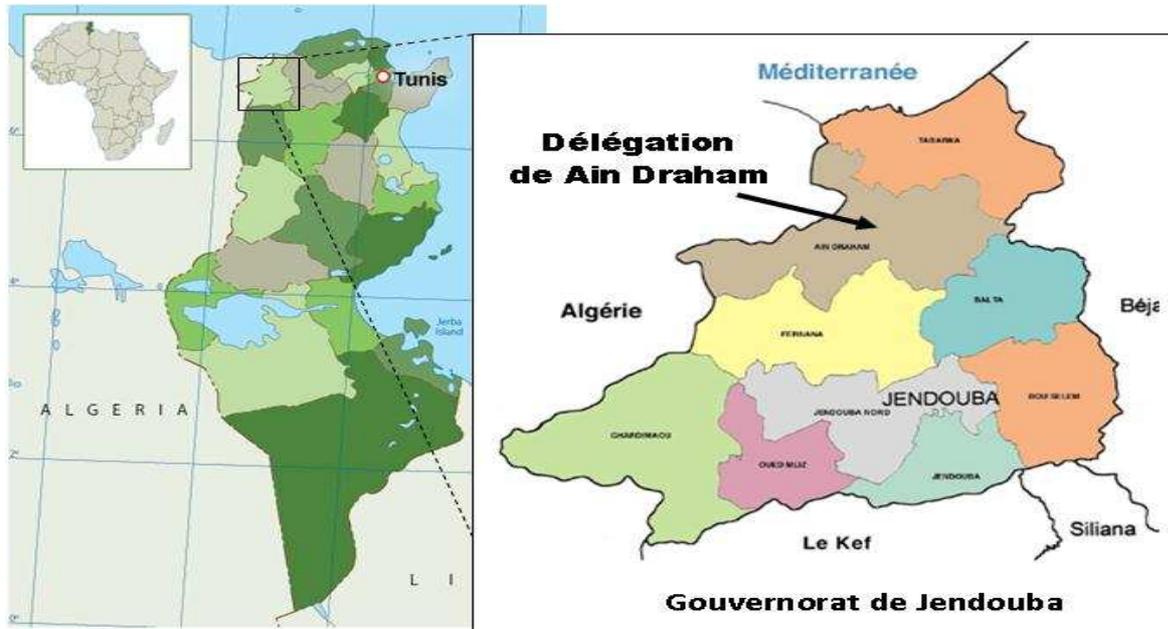
Face aux changements rapides et profonds au niveau international imposés par la mondialisation, et devant les mutations socio-économiques importantes aux niveaux national et local, le monde rural, et à des degrés plus grands les zones fortement contrariées par l'aridité et la pauvreté, voient leurs marges de manœuvre en terme de capacité d'adaptation aux changements se restreindre. Les acteurs locaux se heurtent aujourd'hui à des problèmes nouveaux et complexes

qu'ils ont du mal, vue leur faible capacité, à appréhender et à résoudre. Cependant, l'exemple expérimental du programme IRZOD à Beni Khédache montre que les acteurs locaux peuvent surmonter les problèmes de blocage au développement liés à la rareté des ressources locales et au manque d'opportunités économiques dans leur territoire, même si le processus peut prendre du temps afin d'asseoir et de pérenniser le développement local et territorial.

Partie 3

Cas de la Délégation de Ain Draham, Gouvernorat de Jendouba, Nord-Ouest de la Tunisie

A. Carte d'identité du territoire



Ain Draham est une ville d'origine coloniale créée en 1882 à partir d'un ancien camp militaire. Son nom signifie source d'argent, en référence aux sources thermales exploitées à l'époque romaine. Elle se distingue des autres villes qui l'entourent par ses maisons aux toits de tuiles rouges et par une forêt environnante dense de chêne liège.

L'agglomération de Ain Draham fait partie du gouvernorat de Jendouba dans le Nord-Ouest de la Tunisie (à 150 km de la capitale). Elle se situe à une altitude de 800 m sur les pentes de Djebel Bir (1014 m) qui fait partie des monts de Kroumirie. Elle est située dans la zone la plus humide de la Tunisie avec des précipitations qui dépassent 1400 mm. L'agglomération urbaine a été érigée en municipalité en 1892.

La Délégation du même nom est constituée par le territoire qui entoure la ville et qui couvre une superficie de l'ordre de 50 100 ha. Il s'agit d'une zone forestière et montagneuse, avec une couverture forestière qui occupe plus de 78 % de la superficie. Elle est composée de 12 secteurs (ou imadas) dont deux seulement en milieu urbain.

a. Les caractéristiques générales de la population

1. Une population à dominante rurale : A l'image de l'ensemble de la région du Nord Ouest et du Gouvernorat de Jendouba, la population de la Délégation de Ain Draham est à dominante rurale. Ainsi, pour une population totale de 40 400 habitants, le milieu communal, concentre 77,8% de la population totale (31500 habitants). Par contre la population urbaine n'a pas dépassé 8 900 habitants, soit 22,2% de la population totale en 2004 (INS, 2005).

2. Une croissance démographique négative : les résultats des recensements montrent une tendance à la baisse de la croissance démographique durant la période allant de 1975 à 2004 dans la région du Nord-Ouest en général. Au niveau de la délégation de Ain Draham, le taux de croissance est moins élevé que celui observés au niveau de Jendouba et de l'ensemble du pays, il est devenu même négatif entre 1994 et 2004, en passant de (+)2,13 durant la période 1975-1984 à (-) 0,10 durant la dernière décennie (1994-2004).

Par milieu, la population urbaine a connu une croissance relativement importante. La population urbaine a presque doublé durant la période de 1975 à 2004. Elle est passée de 4 189 à 8 900 habitants. De même, le taux de croissance urbaine s'est élevé à 2,5% contre un taux de croissance rurale faible de 0,19%. En fait, cette tendance à la baisse de la population dans le milieu rural est en premier lieu due à la migration vers les régions de l'intérieur du pays et le changement du lieu d'habitation et/ou de zones naturelles (montagne, plaines et piémonts) à l'intérieur même de la délégation.

En effet, la migration est un phénomène relativement important qui affecte les régions de Nord-Ouest. Durant la période de 1999 à 2004, le solde migratoire est négatif pour l'ensemble du Gouvernorat et notamment pour la zone d'Ain Draham. Pour cette dernière, la migration interne est de loin plus importante que la migration internationale. Le nombre des sortants vers les régions intérieures est de 3302 habitants contre 1026 entrants. Les motifs de la migration interne sont relatifs entre autres à la recherche de l'emploi, l'accompagnement familial ou pour les études.

Une population de moins en moins analphabète : le taux d'analphabétisme à Ain Draham est de 38,4% de la population totale. Ce taux dépasse les taux observés à Jendouba (34,9%) et pour l'ensemble du pays (23,3%). Mais il a connu une baisse importante durant la période allant de 1984 à 2004, il est passé de 57,7% à 23,3%.

En fait le taux d'analphabète varie selon le genre, il s'élève chez les femmes (48,2%) et régresse chez les hommes (28,2%). Cette situation revient à la mentalité de la population rurale qui favorise l'éducation des hommes par rapport à celle des femmes.

En ce qui concerne la scolarisation, le pourcentage des enfants scolarisés âgés de 6 à 14 ans est estimé à 91,7%. Mais le pourcentage des scolarisés dans le supérieur ne dépasse pas 6,8% pour les hommes et 11,2% pour les femmes. Ces faibles pourcentages de scolarisation renseignent sur l'importance de l'abandon scolaire. La rupture des études permet aux jeunes de s'intégrer plus rapidement dans la vie économique, notamment dans des activités ne nécessitant pas un niveau d'instruction élevé (secteur agricole, industrie manufacturière, bâtiment, etc.).

b. L'emploi

La délégation de Ain Draham enregistre un taux d'actifs supérieur aux taux observés sur l'échelle régionale et nationale. Ainsi le nombre des actifs représente 46% de la population en âge de travailler. Ce taux varie selon le genre. Il est plus élevé chez les hommes (68,4%) que chez les femmes (24,8%) (INS, 2005)

En ce qui concerne la catégorie de la population active au chômage, le nombre des chômeurs à Ain Draham est relativement élevé, il est de l'ordre de 26,9% contre 20,6% au niveau de Jendouba et 13,9% pour l'ensemble du pays.

La répartition des actifs par branche d'activité économique montre à l'échelle nationale que les secteurs les plus créateurs de l'emploi sont l'industrie manufacturière, l'agriculture et la pêche, l'administration, l'éducation et la santé et le bâtiment et travaux publics Au niveau de la zone de

Ain Draham, ces branches emploient respectivement 5,95%, 30%, 23%, 20% de la population active totale. L'activité agricole occupe la première place en nombre d'emplois. Par contre le secteur industriel, peu développé dans la zone, enregistre le taux le plus faible d'employés.

c. L'habitat et l'équipement des ménages

A l'image de la dynamique que connaît l'ensemble de l'espace rural tunisien, les conditions de vie de la population de Ain Draham a connu une nette amélioration comme l'indique l'évolution des indicateurs relatifs à l'habitat et à l'équipement des ménages

La répartition de l'habitat selon le type de logements montre à l'échelle nationale comme à l'échelle régionale que les conditions d'habitats se sont améliorées puisque le pourcentage d'habitants ayant un logement rudimentaire ou gourbi est très faible. Dans la zone de Ain Draham, la part de logements sous forme de gourbi est légèrement plus élevée (2,8%) par rapport au niveau régional (1,8%) et national (0,8%). Mais en termes de progression dans le temps, le pourcentage de la population habitant des gourbis a nettement baissé. Il est passé de 28,2% en 1984 à 2,8% de la population totale en 2004.

Tableau 3: Equipement des ménages (INS, 2004)

| | Logement rudimentaire | Electrification | Eau potable |
|-------------------|-----------------------|-----------------|-------------|
| Ain Draham | 2,8 | 93,2 | 35,4 |
| Jendouba | 1,8 | 95,2 | 51,2 |
| Nord-Ouest | 1,3 | | |
| Tunisie | 0,8 | 95,7 | 77,7 |

Source : INS, 2005

Le réseau d'électricité est assez développé dans la région de Nord-Ouest. Le taux de desserte en électricité est élevé, il est de 93.2% à Ain Draham contre 95.2% à l'échelle national. Ce taux montre une légèrement régression dans le milieu rurale, il représente 91.7% contre 97.2% dans le milieu urbain.

La région du Nord Ouest de la Tunisie est considérée comme étant le château d'eau du pays, du fait du fort niveau de précipitations. Malgré cela la population demeure mal desservie en eau potable. L'amélioration de l'accès à l'eau potable est parmi les priorités d'aménagement dans le territoire. Le taux de desserte en eau potable s'est relativement amélioré en passant de 64,9% à 88% de 1994 à 2005. Le taux de branchement au réseau d'eau potable de la SONEDE est passé de 46,4 % à 60,6% entre les deux dates.

Concernant la délégation de Ain Draham, le taux d'approvisionnement en eau potable est de 35,4% contre 51% à Jendouba et 77% à l'échelle national. Ce pourcentage régresse en milieu rural pour atteindre 18,5% et s'élève à 83,6% dans le milieu urbain. Les ruraux ont recours dans la plus part des cas aux puits privés, à des fontaines publiques ou à des sources naturelles plus ou moins aménagées.

d. Le secteur agricole

1. Les potentialités en terre

Les potentialités en terre dans la zone de Ain Draham sont importantes. Les terres agricoles s'étendent sur une superficie de 48 707 ha. Elle représente 16,2% de la superficie totale de Jendouba. Les terres incultes ne représentent que 2,8% de la superficie totale de la zone.

Tableau 4 : Les potentialités en sol en ha

| | SAT | | | |
|------------|--------------------|----------|--------|--------|
| | Terres labourables | Parcours | Forêt | Total |
| Ain Draham | 9196 | 1262 | 38249 | 48707 |
| Jendouba | 170000 | 12230 | 118470 | 300700 |

Source : ODNO, 2006

La part la plus importante des terres agricoles est occupée par les forêts. Celles-ci couvrent une superficie de 38 249 ha soit 78,5 % de la superficie totale agricole. Les terres labourables n'occupent qu'une superficie d'environ 9196 ha soit 18,8 %.

Les parcours ne représentent que 2,6% à Ain Draham contre 4% de la superficie totale agricole à Jendouba. Ils sont constitués de terres à faible potentiel et leur contribution est insuffisante par rapport aux besoins du cheptel, ce qui se traduit le plus souvent par l'utilisation des parcours forestiers.

2. Le potentiel forestier

Les superficies des terrains forestiers à Ain Draham sont réparties en superficies forestières et en autres formations forestières. Ainsi, la superficie forestière couvre 34459 ha, soit 90% de la superficie des terrains forestiers. La répartition par occupation du sol durant la campagne agricole 2002/2003 montre que la part la plus importante est occupée par les forêts de feuillus, soit 86% de la superficie totale forestière. Les forêts de résineux, les forêts mixtes et les maquis arborés et les jeunes peuplements couvrent une superficie de 4837 ha, soit 14% de la superficie totale forestière.

Les autres formations forestières (maquis, garrigues) occupent une superficie de 2693 ha, soit 10% de la superficie totale des terrains forestiers.

Les produits forestiers à Ain Draham sont nombreux et à haute valeur ajoutée : le bois, le liège, les fourrages, les plants forestiers et les champignons. En effet, la production de bois des forêts à Ain Draham durant la campagne agricole 2005/2006 a été de 23 000 m³, soit 32,85% de la production totale en bois à Jendouba.

Pour la production en liège, elle est de 2500 tonnes, soit de 35.71% de la production totale de liège à Jendouba. La production des plants forestiers se fait à travers 5 pépinières dont la capacité de production est de 500 mille plants par an.

De plus, les zones forestières offrent un ensemble de produits non ligneux : huiles essentielles, des ressources mellifères, etc. Ainsi la production de champignons est de 15 tonnes, soit 43% de la production totale à Jendouba.

3. L'exploitation des terres labourables

Les cultures pratiquées dans la zone de Ain Draham sont diverses : les céréales, les fourrages, les oliviers, les légumes, les cultures maraîchères (tableau 5).

Les superficies occupées par les légumes et les cultures maraîchères sont faibles, elles sont respectivement de 8.5% et de 1.4% de la superficie totale en 2006. En ce qui concerne les oliviers, anciennes cultures, elles occupent une superficie de 2090 ha soit 29.5% de la superficie totale.

Tableau 5 : Exploitation des terres agricoles (ha)

| 2005-2006 | céréales | cult maraîchères | légumes | fourrage s | oliviers | arbres fruitiers | autres cultures | total |
|------------|----------|---------------------|---------|---------------|----------|---------------------|--------------------|--------|
| Ain Draham | 2300 | 100 | 600 | 1430 | 2100 | 500 | 50 | 7080 |
| Jendouba | 83750 | 7500 | 16320 | 23900 | 22000 | 3660 | 1600 | 158730 |

Source : ODNO, 2006

4. La production agricole

Au niveau de la zone de Ain Draham, les différentes cultures ont enregistré une faible production par rapport aux productions observées au niveau du gouvernorat de Jendouba. Ainsi pour les céréales, par exemple, la production n'a été que de 750 tonnes durant la campagne agricole 2005/2006, ce qui correspond à un rendement très faible de l'ordre de 3,3 q/ha.

5. L'élevage

Le système d'élevage dans la zone de Ain Draham est basé sur l'élevage ovin, caprin et bovin. L'effectif global du cheptel ovin et caprin en unités femelles est estimé respectivement à 13 000 et 4500. L'élevage bovin est une activité développée dans la zone, elle est en liaison avec l'intensification des périmètres irrigués et la production en culture fourragère. Le nombre des femelles bovines est de 4700 têtes.

Tableau 6 : L'activité de l'élevage en 2005/2006, (en unités femelles)

| | Bovin | ovin | caprin | petit élevage | Apiculture Traditionnel moderne | |
|------------|-------|--------|--------|------------------|------------------------------------|------|
| Ain Draham | 4700 | 13000 | 4500 | 2000 | 700 | 1050 |
| Jendouba | 58500 | 120000 | 35000 | 20000 | 6000 | 8700 |

Source : ODNO, 2006

L'activité d'élevage a permis d'avoir une production de 1000 tonnes en viande rouge, 7000 tonnes de lait, 22 tonnes de laine et 25 tonnes de cuir durant la campagne agricole 2005/2006.

En ce qui concerne l'apiculture, elle est bien présente dans la région grâce à la présence d'un potentiel mellifère important en zone forestière. Cette activité est pratiquée avec des méthodes traditionnelles et modernes. Elle produit 15 tonnes de miel, soit 12,3% de la production totale de miel de Jendouba

d. Le secteur touristique

La potentialité importante en ressources naturelles que possède la zone de Ain Draham a favorisé le développement du tourisme vert ou l'éco-tourisme et d'un tourisme de villégiature pour les nationaux. La ville de Ain Draham est considérée comme une zone complémentaire à la zone touristique de Tabarka. Cette dernière attire de nombreux touristes grâce à ses plages, à ses terrains de golfe (8566 joueurs en 2004) et ses festivals d'été (jazz, etc.). Les deux sites Tabarka-

Ain Draham constitue un pôle touristique important sur le niveau économique de la région (devises, création d'emplois).

L'installation d'une infrastructure touristique importante (hôtels, agences de voyages, les centres de formation, les restaurants touristiques) permet d'avoir un bon fonctionnement du secteur touristique). Ain Draham compte 7 hôtels contre 19 à Tabarka offrant une capacité respectivement de 922 et 4356 lits.

Ces zones touristiques ont été créées et aménagées par l'Agence Foncière du Tourisme (AFT) en 1981. L'AFT est un établissement public créé en 1973. Elle est administrée par un conseil administratif dont les membres sont désignés par arrêté du ministère chargé de la tutelle du secteur touristique. Elle intervient à l'intérieur des zones touristiques existantes et dans les zones créées conformément aux plans directeurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Il faut constater toutefois que la complémentarité entre les deux zones touristiques n'est pas parfaite, puisque les deux zones accueillent des touristes différents, avec une prédominance de touristes nationaux pour Ain Draham et des touristes étrangers pour Tabarka qui est plus à vocation balnéaire. Par ailleurs, le tourisme balnéaire de la côte, tourne le dos à l'arrière pays et ne crée relativement peu d'effet d'entraînement sur l'intérieur et notamment sur les zones forestières et montagneuses de Ain Draham et des régions limitrophes.

e. Le secteur industriel

L'industrie dans la zone de Ain Draham est très peu développée. On compte seulement 12 entreprises agroalimentaires qui emploient 129 personnes, soit 10,75 emplois par unité en moyenne. La proximité de la ville de Ain Draham aux zones industrielles de Jendouba (39 km) et de Tabarka (25 km) ne permet pas de développer le secteur industriel dans la zone.

f. Secteur de l'artisanat

L'Etat intervient par le biais de l'Office National de l'Artisanat pour la promotion de l'artisanat. Ain Draham compte 4 centres de formation contre 24 à l'échelle régionale. Ils permettent aux jeunes artisans d'avoir des cartes professionnelles et la possibilité d'avoir accès au crédit. Toutefois le nombre d'artisans ayant bénéficié d'un crédit reste faible (40 pour Ain Draham contre 250 à Jendouba).

En fait, le secteur de l'artisanat est lié à l'activité touristique. Les produits de l'artisanat (articles de liège, articles de bois, tissage) sont orientés vers le marché touristique. Mais le secteur est encore mal organisé et ne possède ni les compétences ni les moyens qui lui permettent de répondre aux besoins du marché.

Comme nous le verrons plus loin les produits de l'artisanat, mais aussi les produits de terroirs qui sont nombreux et typiques des zones forestières et de montagne, n'ont pas été spécifiés et ne constituent pas une offre originale pour asseoir un développement territorial.

Tableau 7 : Le secteur d'artisanat en 2004

| Zone | Nombre des cartes professionnelles | Centre de formation | Artisans bénéficiaires de formation | Artisans bénéficiaires d'un crédit |
|------------|------------------------------------|---------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| Ain Draham | 62 | 4 | 20 | 40 |
| Jendouba | 3400 | 24 | 1738 | 250 |

Source : ODNO, 2006

B. Administration déconcentrée et décentralisation

a. Découpage administratif du territoire

La région de Ain Draham est une délégation, dont la ville éponyme est le chef lieu. La délégation de Ain Draham fait partie du gouvernorat de Jendouba dans le Nord Ouest de la Tunisie. Elle est constituée par deux Communes et douze secteurs (imadas) dont dix sont ruraux, parmi lesquels un seul dispose d'un conseil rural.

b. La déconcentration dans le secteur agricole et le développement rural

Avec les nouvelles orientations de la politique nationale, la déconcentration administrative dans le secteur agricole est très développée par rapport aux autres secteurs non agricoles (touristique, industriel, artisanat). Les organisations au niveau central, régional et local sont en liaison étroite et la prise de décision est partagée entre les différents acteurs agissant sur les ressources naturelles

1. Le ministère de l'agriculture

Le Ministère de l'Agriculture est déconcentré au niveau régional par des structures administratives qui sont les Commissariats Régionaux au Développement Agricoles (CRDA) créés en 1989. Les CRDA avec leurs arrondissements sont organisés sous forme de subdivisions correspondant aux différentes directions de l'agriculture au niveau central. Au niveau de la Délégation le CRDA est représenté par les cellules territoriales de vulgarisation (CTV) et au niveau local par les cellules de rayonnement agricoles (CRA).

2. Les offices

Les offices de développement intervenants dans la zone de Ain Draham sont l'Office de Développement Sylvo-Pastoral du Nord-Ouest (ODESYPANO) et l'Office de l'élevage et des pâturages (OEP).

L'Office de l'Élevage et des Pâturages (OEP) a été créé par le décret loi du 24 septembre 1966 dans le but de l'exploitation des terres agricoles de l'Etat (production fourragère, constitution des stocks régulateurs de réserve). Il participe activement dans l'encadrement des agriculteurs pour développer l'activité de l'élevage (amélioration génétique, formation, etc.) et l'amélioration des terres de parcours. Leurs administrations et services sont représentés au niveau du siège de la délégation.

L'ODESYPANO est un établissement public placé sous tutelle du ministère de l'agriculture, créé en 1981 (loi n°81-17 du 09 mars 1981). Il est chargé de la promotion sylvo-pastorale et responsable de l'exécution des projets dans son champ d'action (Bizerte, Jendouba, Siliana et Beja).

L'approche d'intervention de l'office dans le milieu rural a vécu des changements depuis les années quatre-vingts dix qui se traduit par l'abandon de l'approche centralisé qui n'a pas permis d'assurer un développement durable et amorcer un auto-développement de la population cible pour être substitué par une Approche Participative et Intégrée (API). Cette dernière se traduit par le désengagement de l'office et l'implication de la population dans le processus de développement. A partir de 2003 l'office a entamé une nouvelle phase en adoptant une nouvelle approche de partenariat élargi qui permet d'améliorer l'API et de tenir compte des différents acteurs de développement existants dans la zone autres que l'office et la population notamment le CRDA, l'OEP, la DGF, les ONG et les entreprises privés.

La délégation d'Ain Draham est le siège de la direction régionale de Ain Draham (DRAD), qui couvre toutefois l'ensemble des délégations montagneuses du Gouvernorat de Jendouba. Au niveau de la Délégation, la DRAD est représentée par une sous direction locale au niveau de la délégation. A l'échelle des secteurs, une organisation de la population a été encouragée par l'Office afin de les responsabiliser les populations rurales afin d'assurer la durabilité des actions de développement. Il s'agit en réalité des institutions locales représentatives de la population rurale qui sont les comités de développements (structure informelle) et les Groupement de Développement Agricoles (structure informelle). Leur fonctionnement et leur efficacité dépendent des compétences des membres élus, du degré de leur insertion dans l'environnement institutionnel et organisationnel et aussi de comportement de la population cible.

3. La gestion déconcentrée du secteur forestier

Depuis 1988, la Tunisie s'est dotée d'un Plan Nationale Forestier (PFN) qui exprime les orientations nationales dans la conservation et le développement des ressources forestières. La mise en œuvre de cette politique est assurée par la DGF, la REF, les offices de développements (ODESYANO, OEP) et les CRDA.

Au niveau central, l'organisation de l'exploitation des ressources forestières a été confiée à l'Administration des Domaines Forestières de l'Etat, érigée en Direction Générale des Forêts (DGF).

En effet, la DGF est chargée de la mise en œuvre de la politique forestière, de la gestion des domaines forestiers de l'Etat, de la conservation de la nature et la gestion des parcs et ainsi que les activités d'études, la supervision des travaux de reboisement et l'aménagement des forêts et l'exploitation des produits forestiers.

La DGF est représentée à l'échelle régionale par les arrondissements des forêts « chargés de la réalisation des programmes et projets de reboisements, de lutte contre la désertification ainsi que la gestion et le développement des ressources pastorales » (Décret n°89-1229 du 31 Août 1989). Ces arrondissements dépendent techniquement de la DGF et se rattachent administrativement aux CRDA, eux mêmes liés au Ministère de l'Agriculture. En ce qui concerne la Régie d'Exploitation Forestière (REF), elle est chargée au niveau central de l'organisation, de la réalisation et du suivi des travaux d'exploitation forestière et de la vente des produits forestiers.

Vue l'importance des surfaces forestières au niveau de la délégation de Ain Draham, celle-ci est le siège d'un arrondissement forestier relevant du CRDA de Jendouba.

4. La gouvernance locale et la participation

Au niveau local, l'administration a confié la gestion des ressources forestières aux Associations Forestières d'Intérêt Collectif créées en 1996. Ces AIC regroupe les usagers, « ayant pour objet

l'intégration de la population forestière en la faisant participer aux actions de protection et de développement du domaine forestier et à l'exploitation des ressources forestières » (art 43 de la loi n°88-20 du 13 avril 1988). Elles sont transformées en Groupements Forestier d'Intérêt Collectif (GIFC) et depuis avril 2004, ils ont la possibilité de se transformer en GDA, dont les prorogatives ont été fixées par la loi n°99-43 du 10 Mai 1999.

L'Etat a simplifié les procédures administratives dans la constitution de ces groupements de développements dans le but d'encourager les initiatives locales à créer et développer leur propre territoire.

Malgré les efforts déployés par les pouvoirs publics pour le développement du secteur forestier, la PFN montre des faiblesses au niveau de la stratégie d'aménagement du milieu rural qui est caractérisé par l'insuffisance de la participation de la population forestière au développement et par conséquence des difficultés à assurer la durabilité des aménagements et leur productivité. Aussi, la participation faible du secteur privé aux efforts de reboisement, d'exploitation, de transformation et de valorisation des produits forestiers, a été liée aux insuffisances de techniques et des moyens.

Les méthodes et les instruments ainsi que les moyens juridiques employés pour assurer le développement durable ne sont pas convenablement adaptées aux exigences de la nouvelle politique de développement durable et aux politiques nationales de décentralisation et privatisation. Le code forestier est trop centré sur la conservation du patrimoine et il n'est pas assez ouvert aux problèmes de développement et à la participation des autres partenaires (communautés villageoises, profession, ONG, etc.).

C. Identification et caractérisation des acteurs locaux

En fait, l'environnement institutionnel local de Ain Draham est riche par l'existence d'organisations locales qui participent à travers leurs différentes activités à la gestion des ressources naturelles et au développement du territoire.

Ces organisations sont soit des organisations de base à ancrage territorial (CSA, GDA, CD, etc.), soit des organisations socio-professionnelles (ULAP, UTICA Etc.), soit encore des ONG (locales ou nationales).

a. Les organisations de base à ancrage territorial

On distingue au départ un nombre important de formes d'organisation de base rattachées à la gestion d'une ou de plusieurs ressources naturelles. Toutefois, depuis avril 2004, la loi a réduit le nombre de ces organisations à deux (SMSA et GDA) à charge pour les antennes organisation de s'adapter au nouveau contexte.

Tableau 8 : Les types des groupements à Ain Draham en 2007

| | Coopérative de services | Groupements d'eau potable | | Groupements d'irrigation | | Groupements de développement | Groupement des Forêts | |
|-------------------|-------------------------|---------------------------|-----------------|--------------------------|--------------|------------------------------|-----------------------|----------|
| | Nb. | Nb. | Nb des familles | Nb. | Sup. en ha | Nb. | Bénéficiaires. | Nb. |
| Ain Draham | 1 | 8 | 1943 | 2 | 844 | 4 | 200 | 4 |
| Jendouba | | 86 | 20248 | 40 | 20952 | 16 | 1452 | 7 |

Source : ODNO, 2007

Ainsi, les groupements d'eau potable (GIC d'eau potable) et les groupements d'irrigation (GIC d'irrigation) sont des institutions formelles créées sous l'impulsion des services techniques de l'Etat pour participer à la gestion des réseaux d'adduction d'eau potable et à la collecte des contributions des bénéficiaires ou à la gestion des réseaux d'irrigation dans les périmètres irrigués et à la collecte des redevances. Mais ces organisations n'ont ni les moyens ni les compétences pour fonctionner efficacement et pour participer d'avantage dans le processus de développement. Leur rôle se limite à celui d'un intermédiaire entre l'administration et les populations sans aucune prise d'initiative en dehors de leur champ de compétence.

Les Groupements des Forêts (GFIC) participent eux aussi de manière réduite dans la gestion des ressources forestières. Ils sont faiblement associé à la définition des plan d'aménagement forestier et sont démunis pour prendre part à l'adjudication pour l'exploitation des ressources forestières (bois, liège ou encore champignon, etc.)

Les Groupements de Développement Agricoles constituent la forme d'organisation de la population locale qui devait permettre d'unifier les différentes formes d'organisation et permettre de dépasser les contraintes de celles-ci. Son rôle devait dépasser la simple gestion des ressources naturelles avec la gestion de l'ensemble des ressources du territoire. Toutefois les amendements de la loi qui régit leur fonctionnement avec la création en parallèle des Sociétés mutuelles de services agricoles (qui remplace les CSA) a limité les champs d'action des GDA et rendu difficile leur participation effective au développement territorial, car cet amendement leur a ôté tout caractère économique en l'attribuant au SMSA. Dans tous les cas le nombre de GDA reste limité (quatre seulement) et leur action comme nous allons le voir plus loin est limité notamment du fait de l'étroitesse de l'espace sur lequel elles interviennent, ce qui rend difficile une dynamique de développement territorial.

Il existe aussi à l'échelle de la délégation la Coopérative de Services Agricoles de Khmir qui est une institution formelle à caractère commercial et industriel permettant d'offrir des services d'approvisionnement de production et d'écoulement. Toutefois son fonctionnement se limite à la fourniture d'intrant et a peu d'impact en terme de développement territorial.

Il faut aussi signaler l'existence de 8 comités de développement qui ont un caractère informel, mais qui jouent un rôle important comme médiateurs dans les projets mis en place par l'ODESYANO, sur les huit, quatre ont évolué en GDA.

En réalité, il n'existe pas de synergie entre ces institutions locales pour atteindre le même objectif qui est le développement durable et la gestion rationnelle des ressources naturelles de leur

territoire. Elles restent très dépendantes de l'appui et de l'aide des institutions externes notamment l'ODESYPARO et des ONGs pour développer leurs activités.

b. Les organisations socio-professionnelles

Il s'agit de représentations à l'échelle locale des organisations nationales et de leur représentation au niveau des Gouvernorat. Ainsi on retrouve au niveau de la Délégation de Ain Drahem, l'Union Locale de l'Agriculture et de la Pêche (ULAP), la représentation de l'Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'artisanat (UTICA), celle de l'Union Nationale des Femmes Tunisiennes (UNFT), etc. Ces organisations jouent un rôle de courroie de transmission de l'information, mais ont un impact très réduit sur le développement du territoire. A l'exception de l'UNFT qui peut jouer un rôle dans le développement local par la promotion des micro-projets et du micro-crédit à côté des ONG spécialisées dans ce domaine comme nous allons le voir.

c. Les associations

La région ne présente pas un tissu associatif assez développé. On peut citer toutefois les associations culturelles au nombre de trois et l'association de développement de Ain Drahem qui est spécialisée dans l'octroi de micro-crédit en partenariat avec la BTS.

Deux autres organisations non gouvernementales d'envergure nationale interviennent dans la zone.

Il s'agit de la fondation ATLAS pour l'auto développement et la solidarité. Cette ONG a été créée en 1990 par d'anciens responsables de l'administration dans le but de "diffuser la culture de solidarité et de réaliser des projets de développement durable en faisant participer les bénéficiaires à la conception et à la réalisation des projets. Cette ONG draine des moyens assez important et intervient directement dans le territoire de Ain Drahem, mais à un niveau plus local. Elle adopte, à l'image de sa consœur l'APPEL, mais aussi de l'ODESYPARO une approche participative qui se distingue toutefois par une plus grande proximité avec les communautés bénéficiaires.

L'Association de Promotion de l'Emploi et du Logement (APEL), cette ONG nationale a des objectifs multiples et dispose de structures plus étoffées. Ses objectifs vont de l'étude et exécution de projet, à la formation et au soutien aux associations, en passant par le développement socio-économique et la promotion des la femme rurale et des jeunes.

Pour assure la formation, l'APEL dispose d'un centre bien équipé pour les études, la formation et la documentation en vue du développement rural (CIFDER).

D. Les ressources du territoire

a. L'artisanat dans le territoire de Ain Drahem

Parmi les produits locaux spécifiques de Ain Drahem on trouve les produits de l'artisanat. On peut citer essentiellement quatre spécialités à savoir l'artisanat des fibres végétales, la poterie, le tissage et l'artisanat du bois.

1. L'artisanat des fibres végétales

Parmi les variétés des plantes susceptibles de se prêter au tressage vient en premier lieu l'osier, puis le rotin, puis avec une moindre importance l'aulne et le laurier rose, ainsi que le jonc.

L'osier

Son nom scientifique est *Salix alba*, il donne lieu à des articles de haute qualité et qui sont demandés à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Il est toutefois utilisé uniquement par quelques artisans et surtout ceux qui possèdent des ateliers, puisque il est importé et il nécessite une bonne connaissance et une formation adéquate pour le travailler.

Le rotin

Dans les années 50 un missionnaire Philippin est le premier qui a débuté un atelier pour l'industrie de rotin en Tunisie puis il s'est installé à Ain Draham en 1959. C'est un art qui attire l'attention des clients grâce à la qualité, la forme et la décoration des produits telles que les portes journaux, les salles de séjour, les chaises de mariage, les lustres, panier de marché, panier de cheminot, panier à linge, divers articles de décoration : miroir soleil, poisson, ovale, papillon, corolle, porte stylo, salle à manger, bureau. Cet artisanat souffre aussi du manque de matière première.

2. La poterie

Cette activité est connue à Ain Draham et elle repose sur un savoir-faire ancestral détenu par les femmes de la région. Dotée d'une grande originalité, la poterie de la région offre un potentiel énorme de valorisation. En réalité *Màajna*, *borma*, *tebsi* ce sont des ustensiles spécifiques pour la cuisine villageoise kroumirienne.

Ils existent deux types de poterie: une poterie tournée par les hommes et une autre modelée par les femmes, elle est essentiellement utilitaire. Sachant que les lignes, les points, les traits ciliés, les dents de scie, les croix et les losanges sont autant de motifs qui rappellent tatouages et tissus de laines ruraux. Mais le modelage, la cuisson et le décor de ces poteries sont demeurés primitifs.

Déjà, grâce à quelques efforts individuels, des exemples de diffusion au niveau international des produits de cet artisanat ont vu le jour. Reste à les encadrer et les orienter vers un processus d'assurance qualité, spécificité et label.

3. Le tissage

Il s'agit essentiellement du tapis de Kroumirie qui porte les mêmes symboles que l'habit traditionnel. Il est tissé à la maison par un nombre important de femmes et il existe une association (Association des tapis de Kroumirie, créée en 1980) réservée exclusivement aux femmes à qui elle apporte un soutien en formation et pour la commercialisation.

Cette association a été créée en 1980 comme une organisation canadienne au début puis elle est devenue tunisienne.

Le tapis de Ain Draham se distingue aussi par ses couleurs qui sont issues de teinture naturelle, ce qui donne une empreinte écologique aux tapis. En effet, les matières tinctoriales sont naturelles et d'origine animale ou végétale.

4. L'artisanat du bois

Ce type d'artisanat est marqué par l'abondance des matières premières dont l'origine principale est la forêt de Kroumirie et en particulier celle de Ain Draham. Le bois varie selon l'utilisation, la

disponibilité et la qualité. Il existe plusieurs techniques de travail du bois telles que la sculpture, le tournage et la peinture du bois.

Dans la plupart des régions de Ain Draham, l'artisanat de bois représente un des moyens de l'amélioration de la vie des gens. En particulier, dans la région d'Ouled Hlel, elle constitue la principale source de revenu pour plusieurs familles. Mais il y a des problèmes d'approvisionnement, de commercialisation ; de diminution des clients, de manque des matières premières, et d'absence d'innovation pour les artisans sculpteur. Les problèmes qui interviennent dans la commercialisation et l'approvisionnement sont essentiellement le manque des moyens de transport et l'augmentation des frais divers au niveau de la location de ces moyens.

b. Les produits agricoles spécifiques

1. Les produits de la distillation des plantes aromatiques et médicinales

Vue la richesse des forêts de Ain Draham en plantes aromatiques comme le thym, le myrte, le romarin, etc. l'activité de distillation est pratiquée par une partie importante de la population.

L'exploitation de certaines essences forestières pour la distillation permet selon une récente étude de procurer un revenu supplémentaire de l'ordre de 270 DT par ménage (WWF, 2007). La commercialisation de ces produits se fait au bord des routes dans les environs de Ain Draham, généralement dans des bouteilles en plastiques sans label ni indication d'origine. Ces produits ne constituent toutefois pas un marqueur d'activité du territoire, alors qu'ils pourraient être mieux valorisés en tant que produits de plantes médicinales naturelles spécifiques de Ain Draham. Pour certains massifs, l'exploitation se fait par adjudication au profit d'entrepreneurs extérieurs à la zone. Ces derniers engagent la population locale pour l'opération de cueillette des rameaux destinés à la distillation et la payent selon le poids récolté.

2. L'écorce de racines de noyer

Cette activité est pratiquée essentiellement dans la région de Ain Draham par plusieurs familles et ce sont surtout les femmes qui se chargent de la récolte de ces produits, cette activité se pratique, en été et au printemps, par abattage de l'arbre quand ce dernier atteint l'âge de 3 ans.

La préparation de l'écorce du noyer se fait selon les étapes suivantes : après le déracinement de l'arbre, le nettoyage, le concassage, la coloration, le séchage puis le vente.

Mais ce produit est vendu sans emballage ni indication d'origine. Ce qui se traduit par une perte de valeur ajoutée. Celle-ci pourrait être récupérée par l'amélioration de la présentation du produit en adoptant un emballage spécifique portant quelques renseignements sur la qualité, l'origine et les usages. Cela améliorerait le revenu des agriculteurs et créerait des emplois tout au long de la chaîne.

3. Les produits de l'apiculture

Le territoire de Ain Draham est riche en potentiel mellifère, ceci a favorisé la pratique de l'apiculture chez un nombre important d'agriculteurs.

L'analyse de cette activité a mis en relief l'absence de stratégie de labellisation ou même d'emballage qui permet la valorisation d'un produit qui par ailleurs possède des qualités reconnues et vérifiables.

E. L'émergence des territoires ruraux

Les services d'appui au développement existants dans la zone sont les structures administratives (CRDA de Jendouba et ses arrondissements, l'ODESYANO, l'OEP) et les Associations (ATLAS, APPEL). En l'absence d'association de développement endogène, nous avons analysé les modes d'intervention de deux institutions importantes pour la région : l'ODESYANO et l'association APPEL. C'est à travers des cas précis que nous allons évaluer l'impact de ces institutions et de leurs actions sur l'émergence d'un développement territorial dans la région d'Ain Draham.

a. L'intervention de l'association APPEL dans le territoire des Atatfa

1. Les caractéristiques du territoire d'intervention

La zone des Atatfa se situe à l'Est de la délégation d'Ain Draham. Elle couvre une superficie de 1300 ha dont 65% de la forêt, 31% des terres agricoles et 3% de la jachère (CLD Attatfa, 2007, cité par Talhaoui, 2007).

La population compte 3550 habitants (700 ménages). Elle est composée de quatre groupements : Sra Rebah , Dar Fatma, Chéhida et Saidia. Elle est caractérisée par un taux d'analphabétisme relativement élevé qui dépasse 70% chez les hommes et 90% chez les femmes. Le phénomène migratoire est important au niveau du territoire. En fait, l'existence de phénomène de glissement des terrains dans les douars de Chéhida et Saaidia a poussé la population à se déplacer vers les collines de Dar Fatma et Sra Rebah. D'après les services agricoles 97% des terres des Attatfa sont menacées par l'érosion.

La stratégie dominante de développement pour les régions forestière est basée sur l'élevage extensif des caprins, des ovins ou de bovin de race locale (plus de 200 éleveurs). Les productions des terres agricoles sont destinées principalement à l'autoconsommation. Le revenu extra-agricole provient de l'emploi crée par les chantier forestiers et des activités artisanales (plus de 15 % des chef de ménage). Les femmes participent aussi dans les activités autres que domestiques telles que le gardiennage du troupeau et l'entretien du potager familial.

2. Approche d'intervention de l'APPEL dans le territoire

L'intervention de l'APPEL dans le territoire s'est faite à travers les Projets de développement rural intégré durant deux périodes de 1995 à 1998 et de 2000 à 2003.

La première période est caractérisée par la réalisation de deux projets. Le premier est un projet de développement rural intégré démarré en 1995 dont l'objectif est la sauvegarde de l'environnement par la protection et la mise en valeur des terres agricoles (250 ha de clairières), l'amélioration de l'infrastructure de base (piste, école primaire, sources) et le développement des activités de l'élevage et de pastoralisme. Le deuxième projet a démarré en 1997 et concernait la promotion de la femme rurale et l'adoption de l'approche genre. Il vise le développement des activités agricoles et artisanales (l'apiculture, le travail du bois, l'osier), la promotion des activités socioculturelles (jardins d'enfants, bibliothèques, etc.) et l'amélioration des conditions de vie (équipements des cuisines, etc.). Le programme est intervenu aussi dans l'organisation de la population par la création d'un Comité Local de Développement (CLD).

Malgré les efforts déployés par l'ONG, les résultats obtenus sur le terrain sont en décalage avec les attentes. Les nouvelles orientations stratégiques du programme de 2002/2003 ont été basées sur les résultats de l'évaluation du programme 1996/99 et la concertation avec les groupes et les

partenaires locaux. Le nouveau rôle de l'APEL s'articule autour du parrainage, de l'appui, de la formation, de l'encadrement de la population et de l'organisation des groupes de base.

Organisation de la population

Le premier projet mis en place par l'APPEL avait prévu l'organisation de la population au sein des structures locales formelles ou informelles afin de responsabiliser d'avantage la population locale et d'avoir leur implication dans le développement de leur territoire. Ces institutions sont des structures intermédiaires entre l'APEL et la population.

Pour dépasser les contraintes du premier projet qui n'a pas réussi à installer un CLD efficace et représentatif de la population, le nouveau programme a prévu de restructurer le comité en question par la constitution d'un comité pour chacun des deux groupements. Les membres de conseils sont élus par la population et leur nombre varie de 5 à 10 selon le nombre de ménages.

L'existence d'une CSA de Khmir dans la zone permet d'offrir aux exploitants des services d'approvisionnement et d'écoulement des produits agricoles. La contribution du projet a consisté dans la consolidation de cette institution à travers le recrutement d'un gestionnaire permanent dont le salaire est assuré par l'association pendant les trois premières années. L'association a prévue aussi la nécessité d'un appui et d'un encadrement pour l'Association d'Intérêt Collectif vue l'importance des travaux de captage et d'aménagement des points d'eau réalisés dans le cadre du projet de développement rural.

Pour la protection des ressources forestières menacées par la dégradation l'association a prévu la création d'un l'GFIC pour une meilleure gestion des potentialités forestières.

Développement des activités génératrices du revenu

L'amélioration de revenu de la population locale s'appuie sur la consolidation des activités économiques identifiées dans le territoire (production végétale et animale, artisanat, commerce). Le programme a prévu de mettre à la disposition des intéressés des crédits gérés par certaines institutions existantes ou par l'APEL.

L'activité de l'élevage (ovin, caprin et bovin) constitue une source de revenu assez important pour les exploitants. Mais le développement de cette activité est contrarié par la faible technicité des éleveurs, par le déficit fourrager et par l'absence d'un circuit d'écoulement des produits agricoles. C'est pour cela que l'association a prévu la promotion de ces activités par le biais d'activité d'animation, de formation et de vulgarisation.

Pour la promotion de la production végétale, le projet a prévu l'intensification des cultures irrigués et le développement des activités de jardinage par la mise à la disposition des intéressés des crédits pour l'acquisition des semences et des intrants agricoles nécessaire.

L'activité artisanale est peu développée dans le territoire à cause des problèmes d'organisation des artisans, d'approvisionnement et d'écoulement des produits. L'association a prévu la promotion de 25 artisans et ce par la formation, l'encadrement, l'organisation et l'appui financier.

3. Les micro-crédits

Le développement des activités génératrices de revenu constitue l'un des principaux outils de l'association pour améliorer le revenu des paysans et la création de l'emploi. De nombreux paysans ont bénéficié des micro-crédits offerts dans le cadre d'une collaboration entre l'APEL et la Banque Tunisienne de la Solidarité (BTS). Les montants des crédits ne dépassent pas 500 dinars pour les actions d'amélioration des conditions de vie et 1000 dinars pour d'autres activités génératrices de revenu.

L'approche genre adoptée par l'association fait que l'intégration de la femme rurale dans le circuit économique est importante pour améliorer le revenu familial et les conditions de vie. Les résultats encourageants obtenus par le programme précédent dans le cadre de la promotion des jardins familiaux a incité l'association à donner de plus en plus d'importance à cette activité en touchant d'autres femmes bénéficiaires. Ainsi le nombre des femmes rurales bénéficiaires des micro-crédits dépasse le nombre des hommes bénéficiaires.

4. Relation de l'association avec son environnement institutionnel

L'environnement institutionnel est constitué par des organisations qui offrent des services multiples. L'efficacité de ces organisations est liée au degré de leur engagement et de leur implication effective dans le développement du territoire. D'après les entretiens avec la population locale, les institutions publiques sont jugées efficaces pour leur rôle dans la protection des ressources forestières (DGF) et comme représentant de l'administration (le Omda).

Le Miaad est une institution traditionnelle. L'efficacité de cette institution est jugée moyenne parce que son rôle ne dépasse pas la résolution des conflits entre les membres de la communauté en ce concerne le foncier et les ressources en eaux. Les problèmes de la population sont de plus en plus compliqués et en relation avec leur environnement extérieur.

Malgré les efforts déployés par l'APEL à travers la mise en œuvre des plans de développement intégré dans le territoire, l'efficacité de cette institution reste, d'après les déclarations de la population cible, moyenne par rapport aux autres institutions publiques. Plusieurs facteurs n'ont pas aidé l'association à fonctionner efficacement. Le taux d'analphabétisme relativement élevé de la population qui a constitué une contrainte pour diffuser les innovations par les animateurs et les vulgarisateurs. La faible capacité de l'association APEL à répondre aux besoins et aux attentes de la population rurale est due à l'absence d'un mécanisme de coordination entre les différents acteurs locaux et régionaux et son incapacité à créer un partenariat entre la population et ces acteurs pour le développement du territoire. On peut ajouter aussi l'absence d'un projet de développement qui permet d'articuler le micro local et le territoire auquel il appartient à savoir celui de Ain Draham.

b. L'intervention de l'ODESYANO dans la région de Ain Draham

1. Approche territoriale de l'ODESYANO : une démarche récente

Dans les années 80, date de sa création, l'intervention de l'ODESYANO dans le milieu rural se faisait suivant une approche descendante. La concentration des programmes et des projets dans un espace peu homogène n'a pas aboutis à un changement dans la mentalité de la population rurale concernant la gestion durable des ressources de leur territoire.

Dans les années 1990, la notion du territoire-projet est apparu suite à l'adoption d'une nouvelle approche participative et intégrée. Cette démarche consiste à découper la zone d'intervention en territoires homogènes sur le plan social et géographique et sans la prise en compte de la limite administrative.

Ce découpage constitue la base de toute stratégie développée par les acteurs de développement (population, associations, ODESYANO). Il vise à impliquer les populations dans le processus de développement de leur territoire.

L'approche de l'ODESYANO consiste à créer des Comités de Développement pour chaque territoire-projet. Ces CD sont des représentants de la population du territoire durant le

déroulement du projet. Ils se caractérisent par leur structure informelle, leur champ d'action limité et leur forte dépendance de l'Office.

Ces structures informelles ont évoluées en Groupements de Développements Agricoles (GDA) suite à la promulgation de la loi de mai 1999. Leur champ d'action est plus large que celui des CD et ils ont un caractère formel. Dans ce qui suit nous allons étudier le cas d'un GDA et de l'efficacité de son intervention dans le développement territorial.

2. Le territoire d'intervention du GDA Ouled Hlel

La communauté d'Ouled H'lel fait partie administrativement du secteur Sloul de la délégation de Aïn Draham. Elle est composée de 10 grandes familles (ou sous-fractions) et de 310 ménages. La superficie occupée est de 2000 ha dont 1600 ha de forêt et 400 ha de clairières.

La majorité des ménages possède un lopin de terre et pratique l'élevage sur parcours forestier. Par ailleurs de nombreux chefs de ménages pratiquent la pluriactivité, soit à travers des travaux en relation avec la forêt, soit en dehors de la zone en pratiquant une émigration de plus ou moins longue durée. Les enquêtes sur les stratégies de revenu des ménages nous ont permis de constater que le revenu extérieur provenant principalement de l'utilisation et la valorisation des produits forestiers est de loin plus important que le revenu agricole et que plus le revenu agricole est faible plus la pression exercée sur les ressources forestières est importante, les chefs de ménage ayant recours à l'utilisation des produits de la forêt (bois pour l'artisanat, voire la carbonisation, dessouchage, défrichage, etc.).

3. Fonctionnement du GDA

Le GDA est un ancien comité de développement informel (CD) créé en février 1997 avec 11 membres sous l'impulsion de l'ODESYPARO. Sa transformation en GDA (structure formelle) a eu lieu en 2000, sur la demande de la communauté et l'accompagnement encore une fois de l'ODESYPARO. Les adhérents comptent 156 chefs de familles, soit presque la moitié du total des chefs de ménage (310 chefs).

Le GDA n'est pas une simple organisation locale de gestion des ressources naturelles. Son rôle est très complexe, car le but de sa création est de générer une dynamique au niveau de du territoire d'action afin de favoriser l'implication de la population dans le processus de développement. Cette dynamique n'est pas facile à déclencher. La réussite du GDA dépend de plusieurs facteurs dont principalement la confiance de la population locale et celle des tenants des institutions traditionnelles locales présentes dans la zone.

L'attitude des usagers vis-à-vis de GDA.

Les résultats des différentes enquêtes réalisées à l'occasion de cette recherche ou dans le cadre d'autres activités de recherche montrent que la majorité des membres de la communauté juge que la gestion du GDA est bonne (à 80 %), alors que ceux qui la jugent mauvaise sont environ 17 %.

Si l'on considère par ailleurs que ceux qui ont déclaré que le GDA est mal géré sont pour la plupart des exploitants dont la principale source de revenu provient de la vente des produits forestiers, du gardiennage et de l'artisanat. Ces usagers ne sont pas des adhérents et leur attitude peut être expliquée par leur marginalisation par le GDA qui n'a pas encore développé une stratégie qui les inclure dans le processus d'animation et de sensibilisation et que l'action même du GDA peut gêner dans leur rapport à la forêt.

On constate, d'autre part, à travers l'analyse les enquêtes que la fréquence de participation des usagers aux réunions est relativement importante. Les membres de la communauté sont devenus plus conscients de la réalité et plus ouverts à l'innovation. Les séances d'animation et de

vulgarisation organisées par le GDA et l'ODESYPARANO permettre d'introduire progressivement les nouvelles règles de gestion du territoire basées sur la participation et la synergie de tous les acteurs locaux.

Ces données montrent que, progressivement, on assiste à un début d'organisation de la communauté pour être un partenaire actif dans le développement de son territoire.

4. Contribution du GDA dans le développement du territoire d'Ouled H'el

Amélioration du service à l'agriculture

La forte cohésion de la communauté autour du GDA apparaît à travers la contribution dans les actions collectives réalisées dans le territoire. A titre d'exemple les adhérents du GDA ont participé à hauteur de 48 % dans le financement de l'achat des équipements agricoles collectifs (cultivateur, extracteur du miel, tracteur, faucheuse, etc.) qui sont gérés par la GDA.

Ceci a permis d'améliorer la disponibilité des équipements au moment opportun aux adhérents avec des coûts qui sont de 10 à 20% moins élevé que ceux pratiqués par les prestataires de services privés.

Le GDA intervient aussi dans la transformation et l'écoulement des produits agricoles (olives, miel) de ses adhérents mais cela ne peut être réalisé sans l'appui et le soutien de l'ODESYPARANO qui offre gratuitement les locaux pour la réception, le stockage et la vente des produits.

Développement des activités de valorisation des produits traditionnels

Pour développer les activités de valorisation des produits typiques du territoire, le GDA est intervenu dans une première étape comme intermédiaire entre les adhérents et les centres de formation pour renforcer leur capacité dans diverses activités notamment dans l'apiculture et l'élevage caprin. Les catégories de populations les plus ciblées sont les jeunes et les exploitants faiblement pourvus en terre.

Dans une deuxième étape, le GDA a encouragé ses adhérents à développer ces activités en les mettant en contact avec les organismes de financement (ATLAS, BTS). Pour ce faire un nombre important de jeunes a pu acquérir une formation, condition nécessaire pour l'accès à certains crédits et encouragements et à l'amélioration du revenu.

Les actions de mise en valeur agricole et de conservation des eaux et du sol (C.E.S)

Les organismes externes jouent un rôle important dans l'amélioration et le renforcement des activités développées par le GDA notamment la mise en valeur agricole et la Conservation des Eaux et des sols. La synergie entre le GDA, l'ODESYPARANO, l'OEP et les adhérents a permis de protéger le patrimoine naturel à travers la correction mécanique et biologique des ravins. Le GDA a encouragé ses adhérents à développer les cultures fourragères en mettant à leur disposition des nouvelles semences et des plants fourragères.

5. Ancrage socio-territorial du GDA

L'environnement institutionnel local est constitué par les institutions et organisations formelles et informelles qui interviennent dans la vie politique (cellule de RCD), dans la gestion des conflits (*miaad*) et la médiation entre la population et les autorités (Omda). L'efficacité de ces organisations telle que perçue par la population, dépend de l'importance des services qu'elles

offrent à la population locale. Les entretiens et enquêtes au niveau de la zone, nous ont permis de mesurer cette efficacité telle que perçue par les bénéficiaires et la population en général.

Les institutions traditionnelles comme le *miaad*, ont un poids important pour la population. Leur rôle est plutôt social. Elles gèrent les conflits entre les différents membres de la communauté au niveau de la gestion des ressources en eaux et de foncier. Le Omda joue aussi un rôle important pour la communauté comme médiateur entre elle et les pouvoirs publics. Il est l'héritier du Cheikh notable par excellence de la période avant l'indépendance.

Le GDA est relativement bien perçu par la population et entretient de bons rapports avec les autres institutions. Comme nouvelle organisation, le GDA devait normalement susciter lui-même des conflits à cause de l'introduction de nouvelles règles de gestion dans le territoire. Cette réalité est prise en compte par les membres du Comité du GDA. Toutes les décisions concernant le territoire sont toujours prises après une concertation avec les adhérents et les anciennes institutions. En fait la relation du GDA avec les institutions locales est bonne ce qui augmente son efficacité.

En définitive, l'intervention de l'ODESYPANO en s'appuyant sur des organisations de base issue des territoire a permis une meilleure adhésion de la population à ses projets et de réaliser ses objectifs de développement et de gestion durable des ressources naturelles. Toutefois, la réponse de la population n'a pas toujours été immédiate puisque le nombre de GDA reste modeste (4 pour 8 CD) et que leurs activités restent limités du fait de leur statut qui ne leur donne pas un caractère économique et commercial ce qui les empêche à se développer et à prendre de l'envergure. Par ailleurs l'ancrage territorial au niveau de zone homogène sur le plan social et souvent de taille réduite se traduit par une fragmentation du territoire et empêche l'émergence d'un vrai projet de territoire.

Conclusion

L'exemple du territoire de Ain Draham montre comment l'absence d'un projet de territoire porté par des acteurs locaux et en articulation avec un environnement plus large tarde à émerger dans un région très riche en produits locaux et qui a bénéficié de l'appui à la fois des autorités locales et des ONG nationale.

Ce déficit d'un développement territorial est à la fois la conséquences des choix de développement fait par les autorités locales et nationales qui n'ont cherché que tardivement à susciter le développement d'un tissu associatif endogène et à l'histoire même de cette région et du Nord Ouest de la Tunisie qui a toujours été une zone de refuge et d'opposition au pouvoir central, pas pour autant être en mesure de développer un projet alternatif de développement.

Les prémisses d'un développement territorial sont toutefois présentes et méritent d'être appuyés en donnant plus de marge de manœuvre aux organisations de base et en appuyant leur initiatives pour un développement territorial. Pour cela il serait opportun que les intervenants extérieurs et notamment l'ODESYPANO adopte une approche plus territoriale du développement en mettant en avant la spécification des produits et surtout en facilitant l'identification d'un projet de territoire qui se base sur ces actifs et qui les met en valeur à travers des actions portées par la population elle-même.

Conclusion générale : retour sur les conditions d'émergence des territoires de développement en Tunisie

Depuis plus d'une dizaine d'années, on observe en Tunisie une dynamique d'émergence de la territorialisation du développement. Celle-ci a été rendue possible grâce aux résultats de la période qui a précédé permettant d'une part une intégration territoriale au niveau national et d'autre part l'ancrage des bases du processus de déconcentration-décentralisation. Elle a été encouragée par l'environnement économique international et par la pression des bailleurs de fonds à travers le financement de projets de développement qui imposent de nouvelles formes de gouvernance et de gestion des ressources naturelles.

Ce processus d'émergence des territoires de développement a donc pris plusieurs formes et s'est traduit par de multiples expériences qui sont le fruit de la conjugaison d'initiatives des communautés locales et des pouvoirs publics ou encore d'intervention extérieure d'ONG tunisiennes ou internationales.

L'analyse comparée de deux expériences assez contrastées qui ont constituées les études de cas de la contribution tunisienne nous permet ainsi de tirer quelques enseignements et des éléments de perspectives qui pourraient, avec certaines précautions, être généralisées à l'ensemble du processus observable en Tunisie.

Ainsi la mise en perspective de la dynamique des deux territoires, objet de notre étude, permet de voir comment, alors que les conditions de mise en œuvre du processus de décentralisation/déconcentration sont les mêmes sur l'ensemble du territoire national, on observe entre les deux zones un niveau différent d'appropriation de ce processus par les acteurs locaux.

En effet, alors que les conditions globales sont identiques, la région de Béni Khédache a bénéficié de la présence d'acteurs qui ont été en mesure de saisir l'opportunité offerte par le projet IRZOD et d'en faire un levier pour un développement territorial. Cette dynamique a certes été impulsée par des acteurs externes à la zone et notamment ceux agissant dans le cadre de la coopération décentralisée, mais le rôle des acteurs locaux a été tout aussi déterminant de même que l'attitude des autorités régionales qui ont su créer des conditions favorables pour l'épanouissement des activités du projet. Par contre dans la région de Ain Draham, les acteurs locaux n'ont pas été en mesure de saisir pleinement l'opportunité offerte par les programmes de l'ODESYANO et par les projets des ONG nationales afin de créer une dynamique territoriale, même si ici et là des initiatives existent et ont pour objectif la valorisation des ressources du territoire.

Cette différence dans les dynamiques d'émergence relève de plusieurs facteurs dont on peut citer principalement le caractère inachevée du processus de décentralisation/déconcentration, la nature et la dynamique des acteurs locaux, leur ancrage socio-territorial et leur capacité à se mobiliser et à se coordonner, ainsi que leur perception des ressources de leur territoire et enfin la présence d'acteurs externes et leur rôle dans l'initiation du processus d'émergence d'un développement territorial.

Le processus de déconcentration-décentralisation peut être caractérisé en Tunisie comme étant inachevé avec à la fois des organes de décision au niveau des régions et au niveau local qui sont sous la tutelle des pouvoirs politiques et une autonomie financière incomplètes et qu'un contrôle important des autorités politiques centrales s'exerce à travers la désignation des gouverneurs, des délégués et des chefs de secteurs (*omdas*) auquel il faut ajouter l'absence de communes rurales. Cela se traduit alors par des dynamiques locales qui restent dépendantes des marges de manœuvre laissées par les autorités politiques. Ainsi celles-ci peuvent tolérer, voire favoriser, la

mise en place, dans un cadre expérimental, de projets, tel que celui d'IRZOD, sans que cela ne remette en cause l'ordre établi.

Par contre, dans la région de Ain Draham, c'est l'absence d'initiative de ce type qui explique l'absence de dynamique et d'une réelle émergence d'un développement territorial.

Cela renvoie au second élément de différenciation qui est celui des acteurs locaux et de leur capacité à la fois de se mobiliser autour d'un projet de territoire et de saisir les opportunités offertes par l'environnement, voire à les provoquer. Le rôle des acteurs locaux peut paraître à travers les deux exemples étudiés comme étant déterminant tout au long du processus d'émergence de la territorialisation du développement.

Ce différentiel de dynamique provient du fait de l'ancrage des organisations agissantes dans le processus de territorialisation, mais il provient aussi de la capacité des acteurs locaux à saisir des opportunités et à définir un projet cohérent et mobilisateur pour l'ensemble des acteurs.

Ainsi, alors que dans la région de Béni Khédache les acteurs sont organisés et ont des actions de développement basées sur la valorisation des ressources de leur territoire, les acteurs dans la région de Ain Draham n'ont pas d'existence propre en dehors de l'initiative de l'ODESYANO ou de celle des ONG nationales actives dans la zone.

De plus les différentes associations et organisations de base dans la région de Béni Khédache ont pu mettre en place des processus de coordination et de concertation (en partie grâce à l'action du projet IRZOD), alors que dans la Délégation de Ain Draham nous n'avons observé aucune forme de coordination qui permet de donner une cohérence aux actions des différents acteurs et avec les interventions des acteurs extérieurs.

Le rôle des leaders et des notables présents sur le territoire nous semble important et permet de comprendre la différence de dynamique. Ainsi alors que la communauté de Béni Khédache s'avère à la fois homogène et disposant de leaders actifs et voulant asseoir leur notabilité à travers des actions en faveur de leur communauté, la région de Ain Draham souffre d'un manque de notable pouvant mobiliser les acteurs de la communauté et capter des projets et des moyens pour le développement de leur communauté. Cette différence est en rapport avec l'histoire de la région et des modalités mise en place par les communautés locales du processus de médiations entre elles et les autorités centrales. En effet l'organisation tribale dans la région de Béni Khédache semble avoir été favorable à une réponse collective aux incitations extérieures sous formes d'organisations modernes qui sont en rapport avec les anciennes formes d'organisation de la communauté. Par contre dans le cas de Ain Draham, la difficulté de mettre en place une organisation qui peut avoir la légitimité d'être le porte-parole de l'ensemble de la communauté rend difficile les médiations entre les autorités politiques, ou l'ODESYANO et la population et empêche l'émergence d'un projet pour le territoire.

Par ailleurs, la mobilisation des acteurs reste inopérante si elle ne s'intègre pas dans une dynamique territoriale qui se traduit par une nouvelle perception des ressources du territoire et qui les mobilisent dans le cadre d'un projet.

Ainsi, dans la zone de Béni Khédache, on observe un processus de valorisation des ressources spécifiques pour en faire des actifs pour le développement du territoire, les acteurs de la région de Ain Draham qui renferme elle aussi un nombre important de ressources spécifiques n'ont pas été en mesure de les différencier et de les mobiliser dans le cadre d'un projet de territoire. La perception qu'a la communauté rurale de Ain Draham et de ses ressources ne permet ni leur différenciation, ni d'en faire des atouts ou actifs pour le développement.

Le troisième élément de différenciation est en rapport avec le rôle de l'appui des acteurs externes dans le processus d'émergence du territoire. Ces acteurs peuvent être des acteurs institutionnels nationaux et internationaux ou encore des ONG.

En effet la comparaison entre les deux territoires montre que dans le cadre de ce même environnement institutionnel le niveau d'organisation des acteurs locaux et l'appui qu'ils peuvent recevoir de l'extérieur sont susceptibles de rendre plus ou moins réel le processus de territorialisation du développement voire la mise en œuvre d'un projet de territoire. C'est ainsi que la coopération décentralisée dont bénéficie le gouvernorat de Médenine avec le Département de l'Hérault a permis de donner un cadre à l'action des acteurs endogènes et exogènes. Ces acteurs ont ainsi pu, en mettant leurs efforts ensemble, enclencher un processus qui a abouti à la mise en œuvre, sur une période assez longue (6 ans), d'un vrai développement territorial, voire l'émergence d'un projet de territoire.

Par contre, les acteurs agissant sur le développement de la zone de Ain Draham n'ont pas bénéficié d'un appui externe conséquent et sur la longue durée qui aurait pu favoriser ce type d'émergence.

Enfin il faut dire quelques mots sur le rôle de l'intervention de l'Etat et sur les formes que cela prend et de l'appui ou du blocage de l'émergence d'un développement territorialisé. En effet comme le montre les deux études de cas, il nous semble que le poids de l'intervention de l'Etat ne peut pas être considéré comme un élément explicatif de grande importance. En effet dans les deux zones nous avons une présence assez forte de l'administration du développement avec à la fois des projets de grande envergure dans le développement de l'infrastructure de base et de développement agricole et rural.

Cela montre en tout état de cause que les processus d'émergence de territoire sont complexes et que leur compréhension est à la fois redevable des formes d'intervention de l'Etat, mais aussi des rapports de ce dernier avec les collectivités ou communautés locales et du degré et des formes d'organisation des acteurs locaux.

Ainsi les deux exemples que nous avons étudiés montrent en quoi le processus en cours peut prendre plusieurs formes de mise en œuvre du fait des marges de manœuvre dont dispose les acteurs institutionnels et des possibilités d'expérimentation. Cela aboutit à des modes de gouvernance qui semblent très différents, mais qui dans les faits sont sous le contrôle des autorités politiques et ne constituent que des expérimentations et des moyens d'explorer les voies possibles pour le futur d'un développement territorial en Tunisie.

Cela permet aussi de mettre en évidence à la fois les possibilités offertes par ce type de développement basé sur la valorisation par les acteurs locaux des ressources propres de leur territoire, mais aussi les limites d'un tel développement. Car si dans la région de Béni Khédache les actions entreprises dans le cadre d'une coopération entre les différents acteurs semblent avoir enclenché un processus de développement basé sur les ressources de la zone, il est tout aussi évident que ce type de développement ne peut en aucun cas répondre aux attentes de toute la population locale et notamment à celles des jeunes. En effet les différentes activités inscrites dans le projet restent de nature peu créatrices d'emploi et génèrent des revenus pour une frange réduite de la population. On peut en déduire que le développement des régions aux ressources limitées reste encore dépendant d'une action d'envergure des pouvoirs publics et qu'il doit être conçu comme étant une partie intégrante d'un projet de plus grande envergure pour l'ensemble du gouvernorat et de sa région basé sur des actions audacieuses qui les inscriront dans un processus de développement à long terme.

Enfin, peut-on réellement parler de véritables processus d'émergence de territoire en Tunisie et plus spécifiquement dans les deux cas étudiés ? Lesquels processus nécessitent, d'une part la mise en œuvre de nouvelles formes de gouvernance permettant aux acteurs locaux une certaine autonomie sur leur territoire et, d'autre part, la présence dans les territoires en question

d'acteurs institutionnels engagés, dynamiques, porteurs d'un projet pour leur territoire et qui disposent des capacités requises de mobilisation de partenariat efficace dans un cadre institutionnel propice de déconcentration/décentralisation. Il est certain que le chemin est entamé mais qu'un processus progressif à long terme est utile pour réellement voir une véritable émergence territoriale notamment dans les zones à fortes contraintes socio économiques et environnementales.

ESPAGNE

Espagne

Felisa CEÑA (U. Cordoue)

Rosa GALLARDO (U. Cordoue)

Dioniso ORTIZ (U. Polytechnique de Valence)

Partie 1.

ANALYSE DE LA DYNAMIQUE NATIONALE

Le processus d'émergence des territoires ruraux en Espagne ainsi que ses caractéristiques, ne peuvent pas être expliqués, et même compris, sans tenir compte de : a) les changements dans l'Organisation territoriale de l'Etat espagnol ; b) le modèle de développement suivi (industrialisation/urbanisation) et c) La mise en place de la politique de développement rural communautaire. Dans ce cas, étant donné que les mesures de développement rural du Second Pilier de la PAC sont destinées essentiellement aux agriculteurs, et que ses effets sur l'émergence des territoires ruraux ne sont pas importants, notre attention, dans ce texte, sera consacrée fondamentalement aux programmes LEADER et PRODER¹¹⁹.

a) Le fait que l'Etat espagnol soit décentralisé depuis 1978 et constitué en Communautés Autonomes, - avec le transfert de compétences à chacune d'elles- a apporté au processus de développement des zones rurales une grande complexité législative et de gestion, ce qui a eu des conséquences pour la mise en œuvre des politiques de développement rural, comme on verra plus loin. L'organisation territoriale actuelle de l'Espagne est le résultat d'un long processus historique de construction des territoires, par le pouvoir de l'Etat, -c'est le cas des *provinces*¹²⁰-, ou par des acteurs sociaux dans le cas des *municipalités*¹²¹ et des « *comarcas* ¹²² ». Tout au long de ce processus, il y a eu des périodes de « *déconcentration* » et des périodes de « *décentralisation* ». C'est ainsi que l'actuelle organisation territoriale de l'Espagne peut être considérée comme un des projets qui ont été expérimentés au long de l'histoire¹²³. Sauf pendant

¹¹⁹ Programme de Développement Endogène des Zones Rurales, similaire au LEADER dans la gestion et programmation, diffère de celui-ci parce qu'il est un programme opérationnel plurirégional, dérivé du Programme Régional de Développement et co-financé par les Fonds Structurels (FEOGA_O, et FEDER) et les Administrations, nationale, de la Communauté Autonome et des Municipalités. Il est coordonné par le Ministère espagnol de l'Agriculture, de la Pêche et l'Alimentation (MAPYA).

¹²⁰ La division provinciale actuelle est celle qui fut approuvée en 1833, -inspirée par des idées d'égalité et de centralisme du Nouveau Régime émergent de la Révolution française-. A cet époque, les provinces, ont été considérées comme la base pour l'établissement d'un Etat qui se voulait fort, centralisé, efficace, uniforme, et sans privilèges ni exceptions. Elles seront le support de l'Etat centralisé des Bourbons pour toutes les branches de l'Administration et pour les futures divisions territoriales. C'est un exemple de *déconcentration*, qui triompha rapidement et qui demeure jusqu'à nos jours.

¹²¹ La Municipalité est l'entité de base de l'organisation territoriale en Espagne

¹²² Petite région avec une homogénéité soit des caractéristiques naturelles, historiques, culturelles, etc. qui comprend plusieurs municipalités. Elle n'est pas une délimitation administrative.

¹²³ La *question territoriale* a été toujours soumise à débat dès la fin de la reconquête (722-1492) des territoires occupés par les arabes, jusqu'à nos jours. Le processus de formation de l'Espagne ainsi que son unification a été long et difficile, car une certaine confrontation entre les tendances à la désagrégation des peuples de la périphérie de la péninsule ibérique et le centralisme unioniste des peuples de l'intérieur, a été toujours plus au moins présente.

la courte période de la Seconde République (1931-1936) où le gouvernement a tenté de *décentraliser* l'Etat espagnol¹²⁴, l'Espagne a été un Etat centraliste et déconcentré au niveau des 50 provinces, en particulier, pendant la période de la Dictature franquiste (1939-1977)¹²⁵. La Constitution de 1978¹²⁶ transforme l'Espagne en un Etat démocratique et décentralisé, presque fédéral, *l'Etat des Autonomies* qui déclanchera un nouveau processus d'organisation territoriale. Aujourd'hui l'Espagne est organisée territorialement en : *municipalités* (plus de 8000), *provinces* (50), *17 Communautés Autonomes (CC.AA)* et deux *villes Autonomes* (Ceuta et Melille). Chacune des ces CC.AA, composée par plusieurs provinces (sauf les Autonomies uni-provinciales,) dispose d'un Statut d'Autonomie¹²⁷.

b) Le modèle (*top-down*) du développement espagnol des années soixante (*industrialisation/urbanisation*) créa de nouveaux territoires de développement, à dimension infra-provinciale, en suivant l'idée de F.Perroux des « *Pôles de développement* ». Ces territoires étaient délimités par le gouvernement central dans le but de concentrer les investissements industriels et de développer quelques infrastructures. Cela a provoqué un exode rural sans précédent et la dévitalisation des zones rurales. Les zones rurales à cette époque étaient considérées, pour l'essentiel, comme des zones agricoles où le rural restait occupé par l'agricole, D'où l'application exclusive d'une politique sectorielle agricole. Pour la mise en place de cette politique d'État, ont été créés de territoires constitués de plusieurs municipalités (*comarcas agraires*).

c) Au milieu des années 90 le développement endogène des programmes LEADER II (1994-1999) et PRODER avec une approche '*bottom-up*', connaîtra une forte impulsion. Le territoire va être considéré comme un élément essentiel dans les stratégies de développement rural. Le bon accueil que le gouvernement central et les gouvernements régionaux et locaux ont octroyé au programme LEADER a été dû, dans une grande mesure, d'un côté à l'importante décentralisation de l'État espagnol en Communautés Autonomes (CC.AA) et de l'autre, aux conséquences de l'adhésion de l'Espagne à l'UE¹²⁸. Finalement l'exécution de ces programmes de développement rural a demandé de nouvelles institutions, de nouvelles "*règles du jeu*", qui ont été inscrites dans

¹²⁴ Le gouvernement de l'époque voulait résoudre constitutionnellement le problème territorial historique espagnol, moyennant une formule intermédiaire entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral, appelé « *l'Etat Intégral* », compatible avec l'autonomie des régions et des municipalités.

¹²⁵ Le gouvernement du parti unique, *Mouvement national*, ressortant de la Guerre civile (1936-39), impose l'unité nationale et supprime les Statuts d'autonomie, en établissant à nouveau un Etat centraliste « *déconcentré* » au niveau des 50 provinces. Un exemple de ce centralisme sera, par exemple, le dessin radial des réseaux routier et des chemins de fer à partir de Madrid, siège du Gouvernement.

¹²⁶ La Constitution reconnaît et garantit le droit des régions et des nationalités à l'Autonomie, mais ne les oblige pas à la mettre en oeuvre. De même on proclame le principe de l'unité indissoluble de l'Etat espagnol, fondé dans la souveraineté unique du peuple espagnol, considéré dans sa totalité.

¹²⁷ Le Statut est la Norme institutionnelle fondamentale de la Communauté Autonome. Il contient la dénomination de la Communauté Autonome, la délimitation territoriale, la dénomination, l'organisation et le siège des institutions autonomes, les compétences acquises (éducation, infrastructures, culture, prestations sociales, agriculture, ressources naturelle, justice, etc.) qui lui correspondent et son organisation institutionnelle (système parlementaire qui élit et fait cesser le Président du Gouvernement de la Communauté Autonome) et dans certains cas les principes du régime linguistique.

¹²⁸ Le Ministère de l'Agriculture, qui a perdu ses compétences à la faveur de l'UE et des CC.AA, a pu considérer la nouvelle politique de développement rural comme une opportunité pour retrouver à nouveau un contenu. Mais les gouvernements des CC.AA, ils voyaient la politique de développement rural comme une opportunité pour: (a) consolider leur légitimité face aux zones rurales, (b) arrêter l'exode rural et (c) dynamiser les économies locales.

les Règlements, les Décisions, les Communications, les Décrets, les Résolutions, etc. Ces nouvelles institutions, à leur tour, ont créé de nouvelles figures de participation, collaboration, supervision, etc. comme on verra par la suite.

A. LES INSTITUTIONS ET TERRITOIRES ADMINISTRATIFS DE L'ETAT

Les compétences gouvernementales sont partagées entre l'Etat et les CC.AA. Ces compétences sont divisées en trois catégories : a) compétences exclusives par rapport auxquelles l'Etat ou la Communauté Autonome ont plein pouvoir législatif et exécutif, b) compétences partagées où l'Etat et la Communauté Autonome ont conjointement des pouvoirs législatif et exécutif, et c) compétences concurrentielles par rapport auxquelles l'Etat et les CC.AA. peuvent intervenir. Sont compétences exclusives du gouvernement national : la politique extérieure, de défense, et de justice; la législation criminelle, commerciale et du travail; le commerce extérieur et les impôts; la planification économique (budget de l'Etat); les finances et la sécurité citoyenne. L'Etat utilise le principe de cogestion avec les organisations professionnelles et les CC.AA pour organiser les secteurs de l'économie en coordination, sinon en collaboration, avec des instances représentatives et donc élues, ainsi que pour élaborer les politiques de sa compétence (i.e. politique sociale ou du travail). Les CC.AA.ont le contrôle total sur : l'éducation et la culture ; la santé ; l'agriculture ; l'industrie ; les politiques d'emploi et des infrastructures dans leur territoire. Elles reçoivent des apports financiers directs et indirects de la part du Gouvernement central, qui complètent leurs propres impôts et leurs taxes locales¹²⁹. Mais en tout cas, l'autonomie financière des CC.AA. doit être exercée, d'après la Constitution, en coordination avec les politiques du Gouvernement central qui est le responsable des impôts et doit garantir l'égalité des chances entre les citoyens espagnols. Il y a d'autres compétences partagées comme la gestion de l'eau des différents bassins hydrographiques, les Parcs naturels, la lutte contre les incendies etc.

L'Administration Générale de l'Etat est organisée en Ministères qui siègent à Madrid et avec certains services périphériques tout au long du territoire national. De même, elle dispose des agences, ou organismes publics, qui sont autonomes mais qui dépendent des Ministères correspondants.

Les provinces sont une division territoriale chargée de mener à bien les activités de l'Etat. Elles sont la base de la configuration des CC-AA. et de la circonscription électorale dans les élections au Congrès et au Sénat, et aux Parlements régionaux. Il s'agit des entités locales avec une personnalité juridique propre, et qui sont composées de plusieurs municipalités. La responsabilité du gouvernement et de l'administration des provinces appartient aux « *Diputaciones Provinciales* », ou à d'autres Corporations à caractère administratif¹³⁰. Dans la pratique, elles s'occupent pour l'essentiel de procurer certains services aux municipalités qui n'ont pas des

¹²⁹ Le Pays Basque et la Navarre ont des systèmes de financement spéciaux, d'après leur Statut d'autonomie qui leur permet de collecter tous les impôts et de rembourser après à l'Etat seulement les coûts des politiques que l'Etat mène à bien dans leur territoire, selon un Accord entre le Gouvernement central et ceux des dites CC.AA.

¹³⁰ La « *Diputación provincial* » est composée d'un Conseil Provincial, formé par des Députés élus parmi les élus municipaux, et d'un Président qui est à son tour élu par les Députés du Conseil. Il est le responsable du Gouvernement et de l'Administration de la province. Ce Conseil n'a pas le droit de proposer des lois. Ce fonctionnement est aussi différent dans le Pays Basque, les Iles Baléares et les CC.AA. uni-provinciales, car ils ont plus de pouvoir.

moyens : collecte des ordures, infrastructures, services sociaux pour la population plus démunie, etc.

La coordination entre l'Administration Générale de l'Etat, les CC.AA. et les provinces s'articule comme suit :

1. Dans chaque Communauté Autonome il y a un Délégué du Gouvernement central chargé de la direction de l'Administration de l'Etat dans le territoire de la Communauté Autonome et de sa coordination avec la Communauté Autonome.
2. Dans chaque province, et sous la dépendance du Délégué du Gouvernement central de la C.A., il y a un Subdélégué du Gouvernement central.
3. Dans certaines Iles, il peut y avoir un Directeur insulaire de l'Administration Générale de l'Etat, qui dépende du Délégué du Gouvernement central de la Communauté Autonome à laquelle appartient l'Ile, ou bien du Subdélégué du Gouvernement central dans la province.

Les relations de l'Etat avec les CC.AA. s'organisent par les instruments suivants :

- a) *Les Conférences sectorielles* : Le Ministre correspondant en fonction du sujet à discuter, fait l'appel aux gouvernements des CC.AA., dans le but de trouver une solution au problème, qui se sera traduit par un Accord approuvé par la Conférence sectorielle.
- b) *Les Accords administratifs* de collaboration entre le Gouvernement central et les Conselleries¹³¹ des gouvernements des CC.AA.
- c) *Les Plans et les Programmes* élaborés ensemble par le Gouvernement central et les Conselleries des CC.AA.
- d) *Les Commissions de Coopération* bilatérale.

En ce qui concerne le Gouvernement local, la Constitution garantit l'autonomie des municipalités qui ont une personnalité juridique pleine. Les municipalités ont des pouvoirs exécutifs dans les transports, les services sociaux, la santé et le trafic¹³². Cela est dû à son caractère d'Administration publique plus proche des citoyens. Ces pouvoirs administratifs doivent se développer dans le cadre des lois de l'Etat et de la Communauté Autonome à laquelle appartiennent les municipalités. La gestion de chaque municipalité appartient au Conseil municipal formé par le Maire et les Conseillers municipaux. Ces derniers sont élus par suffrage universel, tous les quatre ans, par les habitants de la municipalité ; à son tour les Maires sont élus par les Conseillers ou par les électeurs locaux. Le Conseil municipal élabore et gère le budget et il a compétence pour augmenter les impôts municipaux dans le but de compléter les transferts financiers qu'il reçoit du Gouvernement central et de la Communauté Autonome correspondante.

Les relations des Entités Locales avec l'Administration Générale de l'Etat et avec les CC.AA. sont régulées dans la législation fondamentale du Régime Local qui prévoit la possibilité de créer

¹³¹ Les Conselleries sont équivalentes aux Ministères dans l'organisation des gouvernements régionaux.

¹³² Dans le but de bien gérer les services communs ou pour l'exécution des travaux publics, les municipalités peuvent s'associer avec d'autres Municipalités (*Mancomunidades*), ou avec d'autres Administrations publiques ou privées sans but lucratif, ce qu'on appelle un « *Consortium* »

des relations de *consortium* ou d'associations entre les Entités Locales et les Administrations Publiques.

Les relations des CC.AA.avec l'Union Européenne doivent se canaliser par l'Administration Générale de l'Etat. De plus en plus, il y a des experts des CC.AA.dans les commissions UE-Etat espagnol, lorsque les questions à débat intéressent la Communauté Autonome en particulier (i.e. réforme des OCM). D'ailleurs, cette participation, c'est une revendication constante des CC.AA dans le processus actuel de réforme des Statuts d'autonomie.

On peut conclure que l'État en Espagne joue, à présent, un rôle régulateur, élaborant les lois et surveillant leur application. Le transfert de compétences aux CC.AA a généré une grande complexité organisationnelle et législative. Au sujet du développement rural local, la décentralisation avait réduit remarquablement les compétences du Ministère de l'Agriculture, qui ont été transférées aux CC.AA. La politique actuelle de développement rural lui a donné une opportunité pour se remplir à nouveau de contenu, ce qui explique sa présence dans la gestion des nouveaux programmes de développement rural. De même, d'autres Ministères (Économie et Finances, Environnement, Travail) participent aussi au développement des zones rurales car le Plan de Développement Régional finance le programme PRODER. Également, l'Administration régionale a mis en place des actions de soutien pour le démarrage des processus de développement rural.

Toutes ces transformations dans l'organisation territoriale de l'Espagne, ont eu des conséquences sur l'espace rural. Non seulement parce que le système administratif et participatif a aussi changé au niveau local, mais parce qu'en plus, l'espace rural a été réaménagé pour la mise en œuvre des politiques environnementales (la gestion des espaces des parcs naturels, et des ressources telles que l'eau), agricoles (Appellation d'Origine Contrôlée), de développement rural (LEADER/PRODER), ou d'aménagement du territoire (nouveaux usages des sols pour l'urbanisation, le tourisme etc.). Ces réaménagements présupposent la mise en place de nouvelles organisations et institutions dont les compétences dépassent occasionnellement les limites des collectivités locales, y compris les provinces et les CC.AA. (c'est le cas des Patronats, des Parcs nationaux, des Confédérations hydrographiques de gestion de l'eau, etc.). Tout cela peut expliquer, pour certains cas, le processus d'émergence et de consolidation des territoires ruraux.

LES NOUVELLES INSTITUTIONS

L'exécution des programmes de développement rural a demandé des nouvelles institutions, des nouvelles "*règles du jeu*", qu'on trouve dans des Règlements, Décisions, Communications, Décrets, Résolutions, etc. Ces nouvelles institutions, à leur tour, ont créé des nouvelles modalités de participation, collaboration, supervision, etc. Il fallait que d'autres agents que l'État (gouvernements régionaux, locaux, des agents privés et la société civile) s'engagent dans la mise en œuvre, et dans la gestion de cette politique, qui présuppose des sources de financement, et des réformes institutionnelles. L'UE cofinance les programmes de développement rural avec les États membres, en même temps qu'elle établit le cadre institutionnel de référence, par des Règlements et des Décisions publiés dans le Journal Officiel de l'UE. L'adaptation de la norme

communautaire sur le développement rural à la réalité espagnole a été un processus assez complexe¹³³.

Cette complexité provient du fait que la planification est une compétence du Gouvernement central, mais par contre, les Communautés Autonomes (CC.AA) ont les compétences sur tout ce qui est structures agricoles et développement rural. Ceci a permis à plusieurs CC.AA. d'élaborer leurs propres stratégies et leurs programmes de développement rural. L'Etat espagnol, doit donc élaborer des Lois pour adapter les normes communautaires à la réalité espagnole, mais ensuite les Gouvernements régionaux doivent appliquer la norme de l'Etat aux interventions au niveau de la Communauté Autonome¹³⁴. Tout cela, a retardé, quelquefois, l'approbation des Programmes proposés par les CC.AA à l'UE¹³⁵.

En Espagne la négociation avec la Commission européenne des Fonds Structurels destinés au financement du développement rural, est réalisée par le Ministère de Finances. Néanmoins, la distribution de ces fonds est une compétence de plusieurs Ministères: Ministère de l'Agriculture¹³⁶ pour les fonds FEOGA¹³⁷; le Ministère d'Économie et Finances pour les Fonds FEDER et Fonds de Cohésion; et le Ministère de Travail pour les fonds FSE. La distribution de ces fonds, entre l'Administration Centrale et les CC.AA, qui sont destinés à financer les projets de développement rural dans les territoires des CC.AA, se fait en fonction des paramètres suivants : (i) le montant reçu l'étape antérieure ; (ii) la population de la Communauté Autonome, et (iii) un pourcentage variable dépendant du PIB de la Communauté Autonome. Finalement le montant à recevoir pour chaque CC.AA. est le résultat d'une négociation dans laquelle interviennent aussi des éléments politiques.

Il y a eu aussi un problème permanent concernant l'information. Cela était dû au retard dans la transmission de l'information de la Commission européenne à l'Administration Centrale espagnole et de celle-ci à l'Administration de la Communauté Autonome. D'autres conflits sont apparus au début au sujet de la distribution des fonds en provenance de l'UE, entre l'Administration Centrale et les CC.AA. L'apparition de tous ces conflits n'est pas étonnante car la situation était, dans tous les domaines de l'Administration de l'Etat espagnol, tout à fait nouvelle. Le passage d'un Etat centralisé à l'Etat décentralisé des CC.AA, n'était pas évident. A cela il faut ajouter que la norme communautaire du développement rural exigeait de la collaboration entre le pouvoir central (plusieurs Ministères¹³⁸), et le pouvoir régional des Autonomies. Ce dernier est le responsable de l'élaboration et de l'exécution des programmes de développement rural. Finalement tous ces conflits ont été atténués au fil des années 90.

¹³³ Cela a été déjà développé dans le travail préalable dans RAFAC sur les Institutions rurales

¹³⁴ Les Parlements régionaux peuvent approuver des lois dans les domaines où ils ont les compétences en exclusivité (organisation et structures d'auto gouvernement). Mais lorsqu'il s'agit de développer les bases contenues dans les Lois du Parlement et du Sénat nationaux, les CC.AA doivent respecter un minimum commun dénominateur établi pour tout l'Etat. Lorsque la compétence est partagée entre l'Etat et la Communauté Autonome, les lois sont élaborées par les deux.

¹³⁵ Il faut rappeler que même si les gouvernements régionaux élaborent leurs propres programmes de développement, c'est le gouvernement central qui les présente à la Commission à Bruxelles

¹³⁶ A présent Ministère du milieu rural, de l'environnement et du milieu marin

¹³⁷ Ce Fond a financé les actions correspondantes au Règlement du Développement Rural (Règlement (CE) 1257/1999) et les mesures d'accompagnement dans tout le territoire national.

¹³⁸ Les Ministères de l'Agriculture, la Pêche et l'Alimentation (MAPYA), le Ministère de l'Economie, le Ministère des Finances, le Ministère du Travail, et le Ministère de l'Environnement.

LES NOUVELLES ORGANISATIONS

La nouvelle norme sur le Développement rural a créé et stimulé de nouvelles organisations dans le but de profiter des opportunités que la politique communautaire offrait au milieu rural, tant en ce qui concerne le financement de nouveaux projets que la participation des citoyens et du pouvoir local.

Pour la participation des agents privés au le développement des Programmes et à leur mise en œuvre, en suivant la norme communautaire se sont créés des « *Groupes de Développement Rural* » (GAL) ou « *Groupes de Développement Local* » (GDL)¹³⁹. Les GAL sont constitués comme des associations sans but lucratif, avec personnalité juridique propre et indépendante de celle de leurs associés (Loi 191/1964 des Associations). Ils ont parmi leurs objectifs le développement local et rural dans le domaine territorial d'intervention. Parmi leurs associés se trouvent : les Administrations publiques, les Associations de femmes, de jeunes etc. intéressées par l'adhésion et la participation, ainsi que les Organisations des entrepreneurs et les Syndicats de travailleurs, et des citoyens locaux. Il est interdit d'établir des quotas, ou n'importe quel type de cotisation qui rendrait difficile l'exercice de la liberté de participer. On ne peut pas, non plus, pondérer la valeur de la représentation en fonction d'aucun type d'organisation fonctionnelle ou de la contribution économique.

Ces organisations sont les bénéficiaires finaux des Programmes LEADER et PRODER et elles sont celles qui ont une implantation majeure tout au long des années quatre vingt dix, en tant qu'organisations de développement rural en Espagne. Elles ont été considérées comme des Entités collaboratrices de l'Administration des CC.AA dans le but de mettre en place les programmes de développement rural. Étant donné que leurs fonctions sont spécifiques et proches de la population rurale, les GAL sont considérés, par la société rurale, comme les authentiques Organisations du Développement Rural, même si il y a une partie de la population rurale, les agriculteurs, qui n'ont pas été partie prenante de ces organisations, ce qui est à l'origine de certains conflits. Néanmoins il faut signaler que la participation de la population pour l'élaboration des programmes de développement rural, considérée comme nécessaire dans l'approche « *botton-up* », a certaines limitations, car ceux « du haut » gardent dans la normative un degré élevé d'interventionnisme. Ceci est basé, pour l'essentiel, dans le fait, très important, qu'une partie importante des programmes est financée par les Administrations centrales et Autonomes¹⁴⁰. L'interventionnisme se manifeste à des niveaux différents : (i) le contrôle de l'utilisation des ressources financières et (ii) la prise de décisions sur :

- Le nombre d'éligibles pour les programmes (n° de GAL) ;
- Les conditions que les GAL doivent remplir ;

¹³⁹ Définis dans l'article 9 du Règlement (CE) 1260/1999 comme des organisations responsables d'octroyer les aides et de commander les opérations

¹⁴⁰ En ce qui concerne les mesures considérées dans le Règlement de Développement Rural, le MAPYA apporte 50% du financement espagnol et le reste est apporté par la Communauté Autonome. L'apport du Ministère permet l'application d'une politique de développement rural dans tout le territoire national, mais en même temps limite, dans une certaine mesure, la liberté de décision des CC.AA

- Les organisations qui seront sélectionnées comme GAL pour participer à la gestion et à la mise en œuvre des programmes de Développement Rural dans chacune des CC.AA; et
- Le montant assigné à chacun pour mener à bien leur gestion.

On peut constater qu'il y a eu un transfert de responsabilités et de compétences au niveau local dans la stratégie de développement rural, mais aussi que les Administrations centrale et des CC.AA continuent à jouer un rôle important dans ce domaine. Dans ce nouveau cadre de compétences s'insèrent et cohabitent des logiques ascendantes et descendantes, qui créent des dynamiques sociales et institutionnelles particulières. Les éléments clé de ces dynamiques sont :

- (i) La souplesse
- (ii) La coordination institutionnelle à caractère vertical et horizontal
- (iii) La transparence
- (iv) La création de partenariats
- (v) La culture de la participation
- (vi) La communication fluide.

B. L'EMERGENCE DES ACTEURS LOCAUX

L'émergence de nouveaux acteurs ainsi que le nouveau rôle des acteurs traditionnels, dans les territoires ruraux en Espagne ces dernières années, peut être expliquée, entre autres, par les déterminants suivants :

- L'exigence des programmes LEADER et PRODER pour les projets à subventionner que tant les porteurs que les gestionnaires soient les propres habitants du milieu rural.
- La revalorisation du « local »
- La décentralisation politique de l'Etat
- Les nouvelles politiques sociales et d'aménagement du territoire
- Le besoin de mise en valeur des produits du terroir
- Les nouvelles opportunités d'un marché mondialisé.

Dans les territoires ruraux espagnols aujourd'hui, on peut identifier trois grands types d'acteurs :

1. *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 créent 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.
2. *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.

3. Acteurs institutionnels : Autorités locales, entités gouvernementales, responsables administratifs, agents de développement, Unités Territoriales d'Emploi et Développement Local et Technologique (UTDLTE), Agents Locaux de Promotion d'Emploi (ALPE), etc.. C'est dans ce 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, des 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 des CC.AA.

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 ».

Parmi les nouveaux acteurs émergés, ou transformés, à partir des processus de développement rural ascendants, il est à signaler :

- Les « *mancomunidades* » et les consortiums « *comarcales* »¹⁴¹ qui ont été créés dans le but d'aborder en commun, dans les territoires ruraux, la mise en œuvre des Centres de développement et de promotion de secteurs comme le tourisme, l'élevage, l'agriculture écologique, entre autres.
- Les Conseils « *comarcales* », les coopératives de second degré, les plateformes de coopération etc..
- Les associations de femmes et de jeunes, collectifs qui avaient toujours eu des difficultés pour être représentés dans les dynamiques de développement rural, et fédérations d'associations.
- Commissions, tables sectorielles, et d'autres forums de réflexion et discussion, pour l'analyse des problèmes considérées comme importantes pour la zone.

Tout cela est possible parce que la politique de développement rural, en particulier, et la société espagnole actuelle en général, facilite la participation des communautés rurales, dans la définition de ses propres objectifs ainsi que leur participation dans la chaîne de la prise de décisions, ce qui permet de fixer les objectifs de la politique économique et sociale. De même les pactes entre acteurs économiques, sociaux et politiques obligent les territoires ruraux à l'approfondissement démocratique, en même temps que s'améliore l'acceptation collective des politiques publiques. L'efficacité de ces nouvelles formes de représentation est favorisée par le processus de

¹⁴¹ La plupart existaient déjà, mais ils sont adapté leur domaine d'influence à celui du GAL

décentralisation et par l'application du principe de subsidiarité, qui permettent la prise de décisions au niveau local.

Dans les cas concrets des organes de décisions de plusieurs GAL, le pourcentage des associés qui n'appartiennent pas au secteur public a augmenté, ainsi que la participation de la population locale dans les projets mis en œuvre par le CEDER. Dans les cas les plus **avancés, cela signifie que certains représentants des intérêts particuliers sont capables d'arriver à des accords et d'établir des consensus** qu'on ne pourrait pas imaginer dans d'autres contextes. En général, les meilleurs résultats se trouvent dans des territoires qui ont bénéficié du programme LEADER I et dans certains GAL plus récents (PRODER) dans lesquels existaient au préalable des initiatives destinées à la promotion et développement de ces zones.

En définitive, les processus de créations des territoires ruraux, dans beaucoup des cas a été accompagné 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, qu'avec un Etat centraliste, comme celui qu'on avait auparavant.

C. LES PROCESSUS D'APPARITION DE TERRITOIRES D'ACTIVITE

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 des *territoires d'activité* dans les zones rurales. Notre hypothèse centrale est que la véritable émergence d'un territoire se produit lorsque celui-ci devient un *territoire d'activité*, c'est-à-dire un territoire où le facteur « territoire » représente un facteur d'avantage compétitif dans les marchés, car ce sont les marchés qui expliquent la configuration du dit territoire (c'est que nous appelons la vision *matérialiste du territoire*). On ne peut pas parler de territoire d'activité que si ceci contribue à la compétitivité des activités économiques qui ont lieu sur le territoire. En effet, le territoire, en tant que facteur d'avantage compétitif, incorpore au processus productif des éléments qui sont difficiles à délocaliser ou fortement spécifiques : espace singulier, capital social, identité /image de marque etc. La capacité de ces facteurs pour une plus ou moins grande contribution dépend, dans une grande mesure, de l'institutionnalisation de l'utilisation de leur profit. C'est là où les aspects relatifs à l'organisation des acteurs locaux entrent en action. En tout cas, pour qu'il existe un territoire d'activité la préexistence d'un projet n'est pas toujours nécessaire. D'ailleurs il faut signaler que : a) les processus n'aboutissent pas toujours à un *territoire d'activité* (donc on ne pourra pas parler dans ce cas d'émergence réelle de territoires) et b) ce fait n'empêche pas de trouver les deux types des processus, en même temps ou séparément, dans une même zone.

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* », dont on

parlera plus tard, 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. En simplifiant, on peut arriver à cette typologie :

a. Le Territoire « marché »

On le trouve dans des zones dans lesquelles il y a un dynamisme économique endogène provoqué par l'apparition des activités économiques viables à moyen terme. L'émergence de ces activités n'est pas le résultat d'une action collective stimulée par le nouveau contexte institutionnel, mais de l'existence de ces activités économiques au préalable à l'établissement du nouveau contexte, qui a emmené les acteurs économiques locaux à entreprendre un processus d'action collective dans le but de développer le potentiel des activités déjà existantes le plus possible. Les zones qui se trouvaient dans cette situation ont été ces qui ont mieux profité des opportunités qu'offraient les programmes publics de développement local.

Comme exemple de ce type de territoires, on peut trouver dans des zones industrielles ou d'exploitation de mines (provenant du modèle de développement espagnol des années 60 et 70) qui ont souffert de la crise et de la restructuration des années 80 (Asturies, Pays Basque, Valence, León et Cordoue) ; dans des zones où le tourisme est une activité importante (Iles Baléares, Canaries, Costa del Sol...).

Un autre type de territoire « marché » est le territoire « produit ». Ceci apparaît dans des zones ayant un grand niveau de spécialisation productive (produits agro-alimentaires par exemple) qui ont établi des accords institutionnels tout au long de la filière pour assurer la valeur ajoutée de certaines caractéristiques locales (externalités de localisation) : *Les Appellations d'Origine Protégées (AOP) ou Indication Géographique Protégée (IGP)*. D'après les dernières données publiées par le Ministère de l'Agriculture (MAPA, 2005) à la fin de 2004 il avait été enregistré 243 certifications dont 133 DOP et 110 IGP, alors qu'en 1987 il n'y en avait que 43.

Les DOP et IGP correspondent à un autre processus d'émergence d'un *territoire produit* à caractère sectoriel. L'intérêt de ces projets dans les processus d'émergence de territoires « marché » provient du fait que ses effets dépassent le secteur agroalimentaire et créent des « économies de synergie » avec d'autres activités économiques dans le sens de la définition de Brunori et Rossi (2000 :410) : « ..les relations entre deux ou plusieurs entités, dont l'effet conjoint produit des effets qui dépassent quantitativement et qualitativement les effets des entités similaires lorsque celles-ci opèrent toutes seules ». C'est-à-dire ils créent des relations qui produisent des bénéfices mutuels¹⁴². Il s'agit, en définitive, d'un processus de marchandisation d'un attribut local¹⁴³. Les attributs tels que la qualité environnementale, le caractère local de certains produits ou le paysage, deviennent graduellement des « actifs » qui prennent une certaine valeur d'échange. En Espagne existent quelques processus de ce type dans lesquels l'image de marque d'un produit agroalimentaire est devenue un actif territorial pour le

¹⁴² Cette approche des *économies de synergie* appliquée au développement rural, n'est qu'une relecture du concept d'externalitémarshallienne.

¹⁴³ Ce que Marsden et al. (1993) appelaient « commoditization » : attribution de valeurs de marché aux ressources rurales et agricoles (Marsden 1995 :293).

développement d'autres activités, c'est le cas de l'huile d'olive dans la province de Jaén et le vin dans la Rioja.

b. Le territoire «régulation» ou d'opportunité politique

Dans ce type de territoire, les acteurs se mobilisent pour créer un territoire dans le but de pouvoir participer à de nouveaux programmes de politique de développement rural de l'UE. C'est le cas de tous les Groupes d'Action Locale qui ont été créés par des acteurs publics, notamment par les maires des communes, pour profiter des aides des programmes *LEADER/PRODER*. Leur importance dans l'émergence des territoires ruraux en Espagne, est bien exprimée par les chiffres : L'Espagne est le pays de l'UE qui a le plus bénéficié du financement communautaire pour ce type de programmes. Entre 2000 et 2006 ont fonctionné 165 Groupes LEADER et 162 PRODER distribués sur tout l'espace espagnol, comme on peut l'observer sur les Cartes 1 et 2 (Annexe).

Le principal requis exigé par l'Administration pour commencer le processus d'émergence du territoire LEADER ou PRODER a été la création de partenariats dans lesquels soient présents les différents collectifs existants dans le territoire. Au début l'initiative venait des Administrations locales, étant donné la désarticulation qui caractérise plusieurs zones rurales. Ce protagonisme du pouvoir local provoquait pas mal de réticences de la part de responsables politiques des Ministères ou des CC.AA. à transférer du protagonisme aux locaux dans les phases suivantes. Néanmoins au fur et à mesure que le processus se consolidait, les différents acteurs ont occupé leur place. De cette façon, la méconnaissance, ou le manque d'intérêt, qui a exclu au début certains acteurs dans le démarrage des programmes, ont commencé à s'évanouir au fur et à mesure que les processus et ses résultats commençaient à être visibles. La reconnaissance, de la part de la population, du rôle du Groupe de Développement Rural (GAL) en tant qu'entité proche et de référence au niveau de la zone, dont l'objectif est d'augmenter son niveau de développement en contact avec la population, est de plus en plus forte. Cela est confirmé par le fait que la population prend en compte le Centre de Développement Rural (CEDER) pour presque tous les projets, même si ces Centres n'ont pas les compétences requises ou si les projets ne sont pas éligibles pour une subvention. De même, les GAL sont de plus en plus acceptés comme des interlocuteurs par d'autres Institutions et Administrations sectorielles (Ministère et Conselleries d'Agriculture, ou de l'Environnement, etc.), et parfois ils deviennent des partenaires dans des projets supra-territoriaux¹⁴⁴.

Un des aspects le plus innovateur de ces processus a été la façon dont ils stimulent les territoires à prendre le pouvoir de décision et de gestion, qui appartenait autrefois exclusivement à l'Administration de l'Etat, et cela contribue à renforcer la structuration et la création du tissu socio-économique dans des zones qui auparavant avaient été assez désarticulées. Néanmoins on ne peut pas affirmer que tous ces territoires-projet aient abouti à se configurer comme des vrais *territoires d'activité*, étant donné la diversité de situations et l'existence de certains aspects

¹⁴⁴ Un exemple est la création récemment de la *Marque de Qualité Territoriale*, dont l'objectif est de se convertir dans l'image de la Marque officielle européenne qui identifie tous les produits, services et activités des zones rurales engagées avec la qualité globale du territoire. Cette initiative correspond à dix associations espagnoles de développement rural avec d'autres groupes européens. (Voir: <http://www.agrodigital.com/PlArtStd.asp?CodArt=41392>).

négatifs dans les processus d'émergence démocratique dans les zones rurales, et notamment (Moscoso, 2005):

- La faible tradition d'implication de la population rurale dans le gouvernement local, fruit de la tradition historique du modèle d'Etat centraliste.
- Le manque d'une culture de pluralisme démocratique ou de participation
- La présence de groupes d'intérêt bien installés dans les structures du pouvoir local.
- Les difficultés pour les groupes marginaux pour s'impliquer dans le processus, à cause du manque de temps, de formation ou d'information nécessaires.
- La frustration de la population provenant d'autres expériences du passé.

A ces obstacles il faut ajouter que parfois les institutions de la démocratie représentative, légitimement élue, sont réticentes à partager le pouvoir et la capacité de gestion avec des institutions de la démocratie participative, qui ne sont pas soumises à des contrôles de transparence, responsabilité ou efficacité. On ne peut pas oublier non plus que la décentralisation de la prise de décisions jusqu'au niveau local des GAL, comporte la perte de pouvoir des acteurs traditionnels en faveur des nouveaux acteurs locaux, et cela rend plus difficile la mise en place des nouvelles politiques publiques. Par exemple certaines Administrations sectorielles, au lieu d'accepter la nouvelle situation et de chercher des complémentarités avec les territoires des GAL, créent des structures territoriales nettement différenciées, même si les domaines d'action sont similaires.

Un autre problème qui apparaît dans ces processus est l'excessive politisation dans le contrôle et la gestion des GAL. Ceci peut être un symptôme du manque de maturité démocratique rurale qui est en train de réduire la légitimité et le soutien social à certaines actuaciones actuelles et qui pourrait même compromettre leur approfondissement dans l'avenir. D'ailleurs, certains travaux (Garrido et Moyano, 2002) montrent que les LEADER et PRODER ont des freins remarquables pour réussir un de leurs objectifs : la création de capital social dans les territoires ruraux. Dans le cas concret de l'Andalousie, les auteurs signalent en particulier, le bas niveau obtenu par exemple dans la structuration sociale, la coopération inter-municipale et l'efficacité institutionnelle.

On voit bien que les initiatives successives LEADER ainsi que le Programme PRODER ont représenté, sans doute, un point d'inflexion dans les dynamiques de développement dans beaucoup de zones rurales espagnoles. Les conditions d'émergence des organisations de développement rural ont été très liées à cette Initiative communautaire. En fait, d'après des enquêtes auprès de la population rurale, la force motrice pour l'apparition des GAL – et avec eux une certaine articulation pour le développement – a été la possibilité de financement que les programmes LEADER donnaient. C'est à dire, d'après eux, l'émergence du développement rural dans leurs territoires respectifs, a été dû, fondamentalement, à l'existence d'une offre de financement exogène. Néanmoins, l'évolution et la consolidation de ces organisations dans le milieu rural, montrent qu'à présent elles existent non seulement pour accéder aux ressources financières mais qu'ils ont arrivé dans certains cas à consolider un territoire d'activité. Mais il y en a aussi d'autres qui restent tout à fait dépendantes des programmes subventionnés de l'extérieur (UE, État ou CC.AA.). La finalisation de ces Programmes de financement exogène pourrait emmener à la disparition d'une grande partie de ces organisations.

La façon dont les organisations ont émergé montre d'une part, le relatif succès de ces programmes de développement rural, dans la mesure où ils ont stimulé l'apparition des organisations dans lesquelles s'intègrent des agents divers, publics et privés, en encourageant ainsi une nouvelle façon de « faire du développement » basée dans une structure propre des zones rurales. Mais d'autre part, elle nous permet d'observer aussi une certaine fragilité des organisations, étant donné que la façon dont elles ont émergé dévoile « *la nature réactive (et non proactive) de la plus part des coopérations locales* » (Esparcia et al. 2001 :26).

Un autre aspect important dans l'émergence des organisations, très lié à leur nature réactive, est leur composition, c'est-à-dire la question de savoir qui fait partie des Groupes responsables de mener à bien le développement rural dans leurs zones. A ce propos il est à signaler que bien qu'au début, dans la plus part des cas, tant l'émergence que l'initiative ont été contrôlées par le secteur public, aujourd'hui la représentation de ce secteur dans les organes de décision des Groupes se maintient avec le secteur privé. Trois éléments fondamentaux sont à constater dans la composition des GAL :

- 1) Au début les agents locaux déjà existants dans les zones ont été ceux qui ont essayé de participer à des Groupes qui seraient les responsables de la canalisation du financement. C'est à dire, que, sauf dans très peu de cas, il n'y a pas eu de nouveaux acteurs (par exemple des associations) partie prenante du processus initial.
- 2) La composition des nouvelles organisations reproduit les équilibres de forces existantes, à un moment donné, dans la société locale (Esparcia et al., 2001). Cet aspect peut être un signal de légitimité, étant donné que la composition existante dans la zone est transférée à la nouvelle organisation.
- 3) Finalement, il faut remarquer le rôle protagoniste des Mairies en tant que principaux conducteurs du processus d'émergence. En effet, la faible articulation institutionnelle et organisationnelle de nombreuses zones rurales a fait que les administrations locales aient été les chargées de piloter le processus. Ceci peut être considéré comme un indicateur de légitimité démocratique des GAL mais, en même temps, augmente les risques dérivés des tensions locales qui poussent les maires à réussir à avoir « *des choses pour son village* » et à satisfaire ainsi leurs électeurs. Même si l'initiative et le rôle protagoniste initial appartenait au secteur public, la création des GAL a connu une adhésion, de la part de la population locale, très généralisée, ce qui a permis à celle-ci d'assumer progressivement un rôle plus important dans le processus. La croissance du nombre d'associés des GAL ainsi que la distribution du pouvoir dans les organes directifs confirment ce constat.

Parmi les aspects positifs du rôle principal des responsables municipaux, dans les premières étapes du processus, on trouve leur capacité d'appel, la facilité pour contacter le reste des Administrations engagées dans le développement rural, la stabilité qu'ils apportent, et le fait que la coopération soit inévitable pour que la plus grande partie des projets soit viable. En même temps, ils compensent la passivité de la société civile et enfin ils sont en réalité les représentants légitimes de la population rurale. Par contre, la vision trop locale des maires, le déficit de formation dans certains cas et surtout la politisation du processus, sont les aspects plus négatifs du rôle trop protagoniste du secteur public.

Finalement, il faut signaler l'importance du rôle joué par certaines personnes en tant que « leaders » du processus, surtout dans sa phase initiale, pour l'émergence de ces organisations. La

présence de certains leaders comme un élément clé dans les processus de création des GAL a été déterminant. Il s'agit de gens dont la capacité de leadership a permis de laminer les divergences entre les objectifs et les intérêts des participants, en l'occurrence dépasser les tensions que « l'excès de local » générerait parmi les mairies participantes. Ces leaders ont été toujours des responsables publics avec du charisme, et pour la plupart, il s'agit des maires de quelques communes de la zone rurale. Ces maires ont réussi à regrouper sous une même structure organisationnelle des intérêts très divers, plutôt par leurs caractéristiques personnelles que par leur influence politique. Ces leaders, tout en étant représentants des institutions, sont restés liés aux GAL, constituant ainsi des éléments d'impulsion et en même temps facilitant l'obtention de consensus dans des situations difficiles.

Au moment de la mise en œuvre des programmes de développement rural LEADER/PRODER dans les territoires ruraux, comme d'ailleurs dans toute l'Espagne, ont émergé un nombre élevé d'Associations (de femmes, de jeunes, culturelles, écologistes, de droits des handicapés, sportives, d'accueil d'immigrants, etc.) qui trop fréquemment n'existent que sur le papier, car leur activité est assez faible. Mais il y en a aussi d'autres qui ont émergé dans le but de s'intégrer dans les GAL ou les GAL (associations des femmes, de jeunes, culturelles etc.), ou bien de construire, à partir du regroupement de GAL, un réseau soit au niveau national ou des CC.AA. Ce processus de création de réseaux de Groupes de Développement Rural a permis d'améliorer l'articulation du milieu rural et, en même temps, a favorisé le travail en commun des territoires ruraux. En Espagne existent deux réseaux nationaux de développement rural, *Réseau espagnol de Développement Rural* (REDR) et *Réseau National de Développement Rural* (REDER), et 12 réseaux régionaux. Le REDR est répandu sur plus du 45% du territoire national, ce qui représente autour de 6,5 millions d'habitants. Ces deux réseaux fonctionnent comme des intermédiaires entre les différentes Administrations qui interviennent dans les processus de développement rural.

c. Le territoire « fonctionnel »

Il s'agit de territoires créés pour mettre en place une fonction déterminée. Cette fonction peut être assignée de façon exogène ou endogène.

Dans le premier cas, les Administrations publiques créent des territoires pour mener à bien leurs politiques. Le territoire est créé de haut en bas (top-down). Il y en a plusieurs types : *Comarcas agricoles, Districts sanitaires, Districts d'Education, Parcs naturels, Districts de Justice, Unités Territoriales d'Emploi et Développement Technologique Local (UTDLT)*. Dans tous les cas des nouveaux acteurs apparaissent sur les zones rurales qui prennent de nouvelles responsabilités et qui dynamisent le territoire.

Dans le second cas le territoire est créé pour développer une fonction spécifique établie de façon *endogène*. Par exemple les « Mancomunidades » ou Consortium ont des territoires spécifiques d'activité dans les domaines de : services culturels, de genre, de recherche d'emploi, en plus de l'approvisionnement d'eau, décontaminations des eaux résiduelles, maintien des infrastructures de communication, ramassage et traitement des ordures etc. Dernièrement les objectifs de ces Associations de Municipalités ont évolué vers le domaine des politiques et des stratégies de développement local. Autour de ces associations ont émergé des acteurs locaux aussi divers que les objectifs et services de chaque « Mancomunidad ». Mais, dans toutes les associations, il y a

certaines acteurs communs chargés de la gestion et de l'organisation: le président de la « Mancomunidad », leurs techniciens, etc.

d. Le territoire « contestation »

L'émergence d'un territoire provoqué par la contestation de la population des politiques publiques d'utilisation du sol, est de plus en plus fréquente en Espagne. Dans ce processus, certains acteurs locaux se mobilisent en réponse à ce qu'ils considèrent comme une agression à l'habitat de leur municipalité (parcs éoliens, industries polluantes, dépôts d'ordures ou de résidus polluantes, nucléaires, etc.).

Il faut signaler que ces mobilisations ont les caractéristiques suivantes :

- Elles présentent comme argument les problèmes que le nouvel usage du sol peut produire sur d'autres types d'activités économiques qui contribuent mieux au développement durable (en particulier le tourisme rural).
- Elles dérivent de la nouvelle gouvernance dans laquelle s'élaborent maintenant ces nouvelles politiques (possibilités de participation de la société espagnole dans la vie politique, mise en place de mécanismes de consultation populaire, etc.)
- Elles s'organisent au niveau supra municipal, étant donné qu'il s'agit des changements qui affectent plusieurs municipalités.
- Elles cherchent à s'organiser à un second ou troisième niveau, dans des réseaux régionaux ou nationaux, dans le but d'avoir accès au niveau où se dessinent la plupart de ces politiques (gouvernements central et des CC.AA).

Dans ce processus participent des acteurs ruraux non traditionnels tels que des professionnels libéraux, des fonctionnaires publics (enseignants, médecins, etc.), entrepreneurs ruraux non agricoles, en particulier ceux qui sont liés aux secteurs services, etc. Leur rôle dans la configuration d'un territoire d'activité est de devenir la « semence » de la structuration sociale et de maintenir une activité qui va plus loin que le problème initial qui les a rassemblés.

Tous ces types de territoires se trouvent dans des situations préalables à la phase de « territoire projet ». Ils ne sont pas encore arrivés à établir les normes de coordination (la gouvernance) qui permet la mise en valeur ou création des ressources spécifiques. C'est-à-dire ils n'ont pas encore accompli le processus de « contractualisation » (Pecqueur 2008).

Partie 2

ETUDES REGIONALES : COMMUNAUTES AUTONOMES D'ANDALOUSIE ET DE VALENCE

Dans les précédentes pages consacrées à *l'analyse de la dynamique nationale* nous avons élaboré une typologie des processus d'émergence des acteurs ruraux territoriaux, qui correspondait à différents types de territoires. Par la suite, les résultats d'une analyse plus approfondie, basée sur des données secondaires, nous ont permis d'identifier certains types de territoires que nous avons qualifiés de « *types idéaux* »¹⁴⁵. Ces types ne sont pas des types « *purs* » mais ils se présentent en même temps et/ou séquentiellement dans diverses zones réelles. Cette typologie nous a permis de mieux comprendre les processus de différenciation rurale espagnole, ainsi que les différents programmes de développement.

Afin d'obtenir une connaissance plus approfondie des caractéristiques de ces processus et de leurs résultats, nous avons réalisé 2 études de cas : une dans la région andalouse, Zone « *Campiña Sud* » (province de Cordoue) et une autre dans la région de la Communauté Valencienne, zone le « *Bas Maestrat* » (province de Castellón). Il s'agit de 2 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.

L'information primaire est issue, dans le cas de la zone *Campiña Sud*, d'entretiens avec des acteurs essentiellement liés au GAL et au PRODER. Dans le cas de la zone « *Bas Maestrat* » un questionnaire a été adressé par voie postale aux associations et organisations de la zone. De même, des entretiens et des groupes de discussions ont été réalisés avec des acteurs-représentants des organisations qui participent aux dynamiques de développement. L'information secondaire, dans les 2 cas, provient des Documents officiels provenant respectivement des GDR (Groupes d'Action Locale), des Gouvernements Régionaux et du Ministère de l'Agriculture espagnol.

¹⁴⁵ GALLARDO, R., D. ORTIZ, F. RAMOS y F. CEÑA-DELGADO. *The Emergence of Territories in the Process of Rural Development*. VI AIEA2 International Conference at the XLV SOBER Congress, Londrina. Brasil

A. LES REGIONS

- L'Andalousie est une Communauté Autonome (NUTII) située au sud de l'Espagne (voir Carte en Annexe) avec une superficie de 87 597 km² (17,3% du territoire national), dont 49% d'espaces forestiers, avec ou sans masses d'arbres, et presque 45% de surface agricole. Plus de 18% de la surface totale andalouse est occupée par des Espaces Naturels Protégés.

L'Andalousie est la région la plus peuplée de l'Espagne, avec une population de 7.357.558 habitants (18% de la population nationale) et une densité de population de 83,9 habitants par km². 77% de la population habite dans des communes considérées comme urbaines (> 10.000 habitants). Néanmoins, 83% des villages andalous ont moins de 10.000 habitants.

La Valeur Ajoutée Brute de l'Economie andalouse (VABA) représente 13,6% de la VAB nationale. 25 % de la Production Finale Agricole (PFA) espagnole provient de l'Andalousie. Pourtant, la Valeur Ajoutée Brute de l'Agriculture andalouse représente seulement 6% de la VAB totale de la Région, tandis que la population active agricole (12% de la population active totale), est bien au-dessus de la moyenne nationale (5%).

L'agriculture andalouse se caractérise par sa diversité, tant en ce qui concerne les cultures que les structures productives. L'olivier et les cultures maraîchères occupent la majorité de la superficie agricole utile (30%). Un tiers de l'agriculture biologique espagnole se trouve en Andalousie (225 600 hectares). La région compte également de nombreux Euroterroirs de produits alimentaires typiques : huile d'olive vierge, charcuterie, jambon, fraises, fruits secs, légumes, pâtisseries, coquillages, poissons, etc.

En Andalousie, seulement 9 zones LEADER I furent sélectionnées pour la période 1991-1994. Dans la période suivante, 1994-1999, 49 Groupes d'Action Locale (GAL) ont été retenus dont 22 pour LEADER II et 27 pour PRODER 1. Finalement, 22 zones ont été sélectionnées pour LEADER + (2000-2006). Presque toute la Communauté Autonome (50 territoires, dont 22 font également partie de LEADER +) a bénéficié du programme PRODER 2 (PRODER – Andalousie).

- La Communauté Valencienne a une superficie de 23.255 Km² (voir Carte en Anexe), ce qui représente un peu plus de 4,5% de la superficie totale nationale. La moitié de cette superficie est occupée par des masses forestières (1,2 million d'hectares) et la superficie agricole utile représente 31,6% du territoire. Les étangs côtiers (la Albufera ou Prat de Cabanes), les montagnes intérieures et littorales ainsi que quelques espaces singuliers comme le désert de Las Palmas et des îlots sont des espaces protégés. Une grande partie du territoire est considérée comme une zone défavorisée d'agriculture de montagne, concentrée à l'intérieur des provinces de Castellón, et plus particulièrement de Valence.

La population compte 4.470.885 habitants, (un peu plus de 10% de la population espagnole totale), soit une densité de population de 192 habitants /Km² (la moyenne nationale étant de 84 habitants/Km²). 80% de la population habite dans des communes de plus de 10 000 habitants, concentrées sur la côte, 5% de la population vit dans des agglomérations de moins de 2 000 habitants et 15% dans des villages comprenant entre 2 000 et 10.000 habitants. Même si la

majorité de la population habite dans des villes de plus de 10 000 habitants, la Communauté Valencienne a un important pourcentage de ruralité sur son territoire. En effet, sur les 455 communes de moins de 10 000 habitants (soit 6% du total des communes), 235 ont moins de 1000 habitants.

La Valeur Ajouté Brute de la Communauté Valencienne représente 9% de la VAB nationale. L'agriculture et l'élevage apportent 6,9% (la population active agricole est de 4%) ; l'industrie 10,9% et les services 9,5% de la VAB totale nationale de chacun des secteurs.

L'agriculture valencienne est essentiellement irriguée (44% de la surface cultivée est irriguée). Les agrumes (système irrigué) et les amandiers (système pluvial) sont les cultures qui occupent le plus de surface. Plusieurs produits ont des Dénominations d'Origine Protégée (DOP): Riz de Valence, Souchet de Valence, Kaki Ribera de Xúquer, Néfliers Callosa d'Ensarriá et Raisins de table ensaché Vinalopó. De même il existe des Indications Géographiques Protégées (IGP) : Artichauts de Benicarló, Cerises de la Montagne d'Alicante et Agrumes valenciens.

Depuis 1991, la Communauté Valencienne a bénéficié du programme de développement rural de l'Initiative LEADER. Dans la période 1991-1994, il y avait 3 Groupes ; entre 1994 et 1999 le nombre est passé à 11 (6 zones LEADER II et 5 zones PRODER). Finalement, pendant la période 2000-2006, 18 Groupes d'Action Locale ont été mis en place (8 zones LEADER + et 10 PRODER 2).

B. ETUDE DE CAS : LA COMMUNAUTÉ D'ANDALOUSIE

A. LE DECOUPAGE DE LA ZONE D'ETUDE : « CAMPIÑA SUD » (PROVINCE DE CORDOUE)

La sélection des communes de la zone d'étude a été faite en fonction de leur appartenance à une *comarca*¹⁴⁶ « *Campiña Sud* » de la province de Cordoue, qui peut être considérée comme un exemple de « *territoire projet* » dans le cadre de la politique de développement rural des programmes LEADER/PRODER. La « *Campiña Sud* » est constituée de 11 communes du sud de la province de Cordoue (Aguilar de la Frontera, Fernán Nuñez, Montalban, Montemayor, Montilla, Monturque, Moriles, Puente Genil, La Rambla, San Sebastián de los Ballesteros, Santaella).

Les raisons qui nous ont amené à choisir cette zone sont, entre autres, les suivantes :

- a) L'agriculture est l'un des moteurs de l'économie de la zone.
- b) Malgré sa proximité avec les centres urbains importants (Cordoue, Séville, Málaga), la population est stable.

¹⁴⁶ Petite région homogène dotée de caractéristiques naturelles, historiques, culturelles, etc.) qui comprend plusieurs communes. Elle ne correspond pas à une délimitation administrative.

c) Bien qu'il n'ait pas existé d'histoire collective préalable, l'homogénéité de l'espace (du point de vue géographique et économique) a facilité le processus de construction d'une identité commune, à partir de son incorporation au programme PRODER.

d) Le Groupe de Développement Rural (GDR) *Campiña sud* travaille depuis 10 ans sur le territoire.

B. CARTE D'IDENTITE DU TERRITOIRE

La Campiña Sud se trouve au centre de la Communauté d'Andalousie, entre les montagnes Subéticas et la Vallée de la rivière Guadalquivir, au sud-ouest de la province de Cordoue, non loin de la capitale, Cordoue. (Voir Carte en Annexe). Elle a une altitude moyenne de 300 mètres environ. Le climat est méditerranéen-continentale avec des hivers très froids et des étés très chauds. Les oscillations thermiques annuelles vont de 0 à 40°C. Les précipitations annuelles ne dépassent pas les 400 millimètres. D'où l'importance de l'irrigation pour l'agriculture.

Le territoire se situe dans une grande zone de sols agricoles très fertiles. L'orographie est assez douce, il s'agit presque d'une plaine. La pente moyenne est de 3% à 7% et l'altitude de 325 mètres. Le relief, un peu vallonné vers le sud, et le fait que le territoire soit totalement cultivé, créent un paysage serein, chromatique et « saupoudré » de villages forteresses situés sur les collines (« *cerros testigo* »).

Les caractéristiques générales du territoire et les dynamiques démographiques et économiques récentes sont les suivantes :

La zone compte une superficie de 1 102 km², une population de 104 062 habitants et une densité de population moyenne de 92,47 habitants / km², supérieure à la moyenne nationale et régionale. La population totale a augmenté jusqu'aux années 1960. L'exode rural qui a débuté dans toute l'Espagne, au début de ces années-là, a fait diminuer la population de la zone. Or, depuis les années 1990, non seulement la population s'est maintenue mais elle a même augmenté au cours des dernières années, malgré l'attraction des grandes zones urbaines proches (Cordoue, Málaga ou Séville).

Cette zone comprend les 11 communes citées, dont 3 avec plus de 10 000 habitants, 2 avec plus de 20 000 habitants, et seulement 1 avec moins de 1000 habitants (Voir Tableau 1)

Tableau 1: Indicateurs démographiques (Année 2006)

| Communes | Population (n° hab.) |
|-------------------------------|----------------------|
| Aguilar de la Frontera | 13.657 |
| Fernán-Núñez | 9.502 |
| Montalbán de Córdoba | 4.621 |
| Montemayor | 3.936 |
| Montilla | 23.574 |
| Monturque | 2.001 |
| Moriles | 3.884 |

| | |
|---|---------------|
| Puente Genil | 28.639 |
| Rambla | 7.410 |
| San Sebastián de los Ballesteros | 836 |
| Santaella | 6.002 |

Source: SIMA 2006.

L'évolution de la population de chaque commune dépend autant de sa croissance naturelle que du mouvement migratoire. Ainsi, la croissance naturelle donne des chiffres optimistes, en particulier, dans les communes de Puente Genil, Aguilar de la Frontera, Fernán Núñez, Montilla ou Santaella. En revanche, les soldes migratoires ne sont positifs que dans les communes de Montilla, Fernán Núñez, Montemayor et San Sebastián de los Ballesteros. D'après ces données, la Campiña Sud de Cordoue se maintient dans une croissance de population réelle positive. L'évolution est négative dans quelques cas seulement, peu représentatifs (SIMA 2005).

La population n'est pas très âgée, par rapport à celle d'autres zones rurales. La tranche d'âge la plus importante est constituée de personnes (hommes et femmes) dont l'âge est compris entre 20 et 44 ans. Le nombre d'immigrants est de 1.863 personnes dans l'ensemble des communes de la zone. Les immigrants marocains sont les plus nombreux (439 habitants : 296 hommes et 143 femmes), suivis par les latino-américains.

Aujourd'hui, on constate que la Campiña Sud compte une population jeune et stable avec une croissance positive, ce qui est probablement dû à ses bonnes infrastructures de communication interne et au rapport avec les pôles économiques de Cordoue, Séville et Málaga, qui ont contribué dernièrement à donner à la population locale une bonne qualité de vie. Tout cela permet le maintien de la population autochtone et l'attraction de population immigrante.

L'agriculture est assez productive et constitue l'activité principale de la zone. Elle occupe 38,34% de la population active, pourcentage encore plus élevé dans certaines communes : 75% pour Montalbán, 65% pour San Sebastián de los Ballesteros, et autour de 60% pour Moriles, Santaella et Monturque. Cette agriculture a subi plusieurs changements ces dernières années. L'agriculture pluviale (olivier, céréale et vignoble) est l'agriculture la plus représentative, mais il est à signaler qu'il existe aussi actuellement une zone irriguée importante : « Genil-Cabra ». L'industrie agro-alimentaire par excellence est celle de l'huile d'olive et du vin. Le vin porte d'ailleurs la Dénomination d'Origine Protégée, « *Montilla-Morilles* ». Cette industrie essaie d'améliorer sa compétitivité en utilisant des dispositifs tels que le Parc Agroalimentaire du Sud de Cordoue.

L'industrie du bâtiment est très importante. Elle fait travailler beaucoup d'anciens travailleurs agricoles¹⁴⁷. Il existe aussi un nombre important d'industries dans le domaine de la poterie, à « *La Rambla* », et dans celui de la fabrication de meubles en bois et de la forge, domaines qui ont bien profité de la hausse de la demande provoquée par la croissance économique générale de la Région ces dernières années et de sa situation géographique privilégiée au milieu de 3 grands pôles urbains, comme mentionné plus haut.

¹⁴⁷ Il se peut que l'actuelle crise du bâtiment en Espagne affecte négativement l'économie de la zone.

Le secteur des services se développe de plus en plus, en particulier dans les communes les plus peuplées. Un tourisme thématique spécialisé dans la culture du vin et de l'huile d'olive est en train de se développer actuellement. Ces dernières années, une nouvelle diversification économique commence timidement à se développer en s'appuyant sur le secteur du tourisme. La zone possède un riche patrimoine artistique (le Château de Santaella, le Palais Ducal de Fernán Núñez, le Château Ducal de Frias en Montemayor, les citernes romaines de Monturque, ou encore la Ville Romaine de Fuente Álamo dans un village de Puente Genil), et des ressources naturelles remarquables telles que les « *Zones humides du sud de Cordoue* » : lacunes de Zóñar, de Tiscar et du Donadio, qui constituent des endroits de nidification de plusieurs espèces d'oiseaux aquatiques. De plus, il existe toute une culture liée au vin (DOP *Montilla-Moriles*), que la zone essaie de mettre en valeur grâce à la création d'une *Route du vin Montilla-Moriles*, soutenue par le Secrétariat Général du Tourisme du Gouvernement Régional.

La zone, comme nous l'avons déjà indiqué, dispose depuis quelques années de bonnes infrastructures de communication et de transports (autoroutes qui traversent le territoire, trains à grande vitesse Madrid-Séville et Madrid-Malaga, ainsi que les aéroports internationaux de Séville et de Malaga, assez proches). De même, un grand effort a été fait pour introduire les nouvelles technologies dans toutes les communes : Centres Guadalinfo, système Wifi, etc.¹⁴⁸.

En résumé, il s'agit d'une zone bien desservie, avec une économie qui commence à se diversifier, et très réputée pour ses produits agro-alimentaires traditionnels : vin, huile d'olive, ail, etc., ainsi que par son artisanat (meubles en bois, forge et poterie). Cette zone, enfin, possède de remarquables ressources pour le développement du tourisme rural.

C. MODE D'EMERGENCE DU TERRITOIRE ET GENESE

LES EVENEMENTS HISTORIQUES : Emergence d'un territoire « *projet* » :

La nouvelle réglementation de l'Union Européenne sur le Développement rural a créé et stimulé des nouvelles organisations pour tirer profit au maximum des opportunités que la politique communautaire a offert au milieu rural, aussi bien en ce qui concerne le **financement** de nouveaux projets que la participation des citoyens et du pouvoir local. En suivant la réglementation communautaire, des « *Groupes de Développement Rural* » (GAL)¹⁴⁹ se sont créés pour la participation des agents privés dans le développement des Programmes et leur mise en œuvre. Les GAL fonctionnent comme des associations sans but lucratif, avec leur personnalité juridique propre et indépendante de celle de leurs associés (Loi 191/1964 des Associations).

C'est dans ce contexte que la *Campiña Sud* de Cordoue commence à émerger en tant que territoire à partir de son intégration au Programme de Développement Rural, PRODER. Tout d'abord, le Groupe d'Action Locale *Campiña Sud* a été créé avec l'objectif de réunir les efforts de tous les secteurs de la comarca (aussi bien publics que privés, économiques et sociaux), pour essayer d'améliorer les conditions économiques, sociales et environnementales de la population

¹⁴⁸ Le projet ACERCA du Programme de Développement rural et de diversification économique de Campiña Sud, consiste à apporter les nouvelles technologies à la population rurale dans le but de faire disparaître les situations endémiques d'isolement.

¹⁴⁹ Définis dans l'article 9 du Règlement (CE) 1260/1999 comme des organisations responsables de l'octroi des aides et de la commande des opérations.

locale. Pour atteindre cet objectif, le Groupe va compter avec le soutien et le financement de la Junta d'Andalousie, (Gouvernement Régional) de l'Administration de l'Etat et de l'Union Européenne.

En 1997, l'Association « Groupe d'Action Local *Campiña Sud* » est créée en tant qu'association sans but lucratif par les 11 communes déjà citées¹⁵⁰. L'objectif principal était le développement local et rural de la zone dans tous les domaines, ainsi que la gestion de toutes les initiatives et propositions relatives aux objectifs de l'Association, dont la zone bénéficie.

Comme nous l'avons précédemment signalé, ces communes n'avaient pas eu de collaboration significative auparavant. C'est le programme PRODER qui leur a donné l'opportunité de travailler ensemble. Au début du processus, les maires des communes concernées se sont aperçus qu'ils avaient l'opportunité d'accéder aux programmes européens de développement rural pour obtenir des fonds mais peu à peu, les agents économiques et sociaux sont passés de plus en plus au premier plan. On peut dire que c'est justement le projet permettant d'accéder au programme PRODER qui a donné naissance au territoire. En effet, ce processus a créé une identité territoriale qui n'existait pas auparavant, stimulée par le Groupe de Développement Rural mentionné (GDR *Campiña Sud*) et reposant sur 3 axes liés au secteur agricole. Ces 3 axes-clé ont conditionné le processus d'émergence de ce territoire :

a) *Le processus de modernisation de l'agriculture* dans la zone, issu des effets économiques, sociaux et institutionnels de la Réforme agricole de 1986 réalisée par l'Institut Andalou de Réforme Agricole. En effet, le changement de régime de propriété de la terre¹⁵¹ a été un important facteur de redistribution de la richesse parmi la population concernée, ce qui a permis d'établir les dispositifs nécessaires au développement des économies locales. Plusieurs activités et services en rapport direct et indirect avec l'agriculture ont été mis en œuvre:

- i) introduction de nouvelles techniques de production, de mécanisation, et d'irrigation.
- ii) création des industries auxiliaires, etc.
- iii) diversification des cultures essentiellement légumières et irriguées. Ces actions ont déclenché un très important processus de modernisation de l'agriculture de la zone.

Tout cela a provoqué un changement de tendance de la part de la population de *Campiña Sud* par rapport à l'exode rural traditionnel. La population de ces communes est restée sur place suite aux importantes perspectives d'emploi et d'activité que la zone offrait.

b) *L'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) du vin Montilla-Moriles* qui réunit tous les vignobles des communes Montilla, Moriles, Montalbán, Puente Genil, Monturque, Nueva Carteya et Doña Mencía, et une partie de ceux de Montemayor, Fernán-Núñez, La Rambla, Santaella, Aguilar de la Frontera, Lucena, Cabra, Baena Castro, del Río et Espejo¹⁵². La mise en valeur de cette ressource spécifique qui réduit les coûts de transactions de commercialisation du produit et qui

¹⁵⁰ Aguilar de la Frontera, Fernán Nuñez, Montalban, Montemayor, Montilla, Monturque, Moriles, Puente Genil, La Rambla, San Sebastián de los Ballesteros, et Santaella

¹⁵¹ 2 272 ha ont été octroyés aux agriculteurs, coopératives et sociétés agricoles. Les exploitations des grandes latifundia ont été transformées en exploitations d'une dimension comprise entre 5 et 15 ha.

¹⁵² Il s'agit d'un vin qui est considéré comme presque parfait pour l'ensemble de ses caractéristiques : couleur, parfum, douceur, etc. Les vignobles se situent sur des sols de grande qualité, sur des collines et pentes de couleur blanche. Le climat est semi-continentale avec une température moyenne annuelle de 16,8° C.

est une référence locale, a été le résultat d'une action collective des acteurs locaux (GALLARDO et al. Op.cit).

c) *Le périmètre irrigué du Canal Genil-Cabra* comprenant environ 40 000 hectares dont 37 000 utiles pour l'irrigation, se trouve dans les provinces de Séville et Cordoue, sur la marge droite de la rivière Genil. Les communes de Campiña Sud qui bénéficient du périmètre irrigué sont : Aguilar de la Frontera, Montalbán, Montilla, Puente Genil, La Rambla y Santaella, avec 24 967 ha. (Puente Genil avec 2614 ha et Santaella avec 17606 ha ont les plus grandes superficies). Cela a permis de développer les cultures irriguées et de créer de nouveaux emplois ainsi que de la valeur ajoutée dans la zone.

Aujourd'hui, on peut dire qu'il existe dans la population le sentiment d'appartenir à la Campiña Sud en tant que territoire de référence¹⁵³ pour le reste de la province et de la Région.

D. LES ACTEURS LOCAUX

Dans les processus de territorialisation, on peut distinguer clairement 2 profils d'acteurs : les publics (notamment les mairies) et les privés. Comme nous l'avons signalé précédemment, le rôle de protagonistes initiaux des premiers a été remplacé par celui des seconds au niveau de la constitution du GAL, bien qu'en pratique, certains maires continuent à avoir une grande influence. Un aspect positif à souligner est que tous les agents économiques et sociaux, publics et privés, implantés sur le territoire, appartiennent à *l'Association pour le Développement de la Campiña Sud de Cordoue* émergée dans le cadre du programme PRODER. Ils travaillent ensemble pour le développement de leur territoire. Le nombre total d'associés est de 304, dont :

- a) 13 Administrations publiques
- b) 238 Entrepreneurs ;
- c) 13 Agents économiques et
- d) 40 Agents sociaux.

a) Le groupe des administrations publiques, composé par les 11 Mairies, la Mancomunidad¹⁵⁴ des communes de la zone et la Diputación¹⁵⁵ de la province de Cordoue, ont eu un rôle principal au début du processus de création du territoire, puisqu'il a impulsé l'intégration au programme PRODER. On peut dire que le démarrage du processus a eu un caractère plutôt politique, mais au fil du temps, les acteurs territoriaux émergents prennent plus d'importance. Dans ce processus, le tissu socio-économique a joué un rôle-clé pour renforcer l'identité de ce territoire et de son image.

b) Le groupe d'entrepreneurs est composé d'agriculteurs et d'entreprises diverses (travailleurs autonomes, sociétés de commercialisation, coopératives, etc.). Certains de ces acteurs n'ont pas

¹⁵³ Nous considérons ici comme territoire « de référence » l'unité territoriale qui agglutine des communes dans le but de mener à bien ensemble des activités économiques diverses.

¹⁵⁴ Groupement de mairies dans le but de profiter des économies d'échelle dans la mise en œuvre de certaines activités au niveau local.

¹⁵⁵ La « Diputación provincial » est composée d'un Conseil Provincial, formé par des Députés élus parmi les élus municipaux, et d'un Président qui est à son tour élu par les Députés du Conseil. Il est le responsable du Gouvernement et de l'administration de la province. Ce Conseil n'a pas le droit de proposer des lois.

toujours une participation très active au niveau des initiatives ou comme porteurs de projets. Ils se limitent à recevoir des subventions du PRODER.

c) Les organisations : Organisations de Producteurs agricoles (UPA, UAGA-COAG et ASAJA), syndicats de travailleurs (UGT et CCOO) et organisations des entrepreneurs (APROCOPA-A, Association des Entrepreneurs de Montilla_ADEMO, Association des Petits et Moyens Entrepreneurs de Puente Genil, Association des Artisans de poterie de La Rambla, Fédération Andalouse des Entreprises de Cordoue-CECO).

d) Les Associations : Associations de Femmes, Associations d'Handicapés physiques et mentaux, Associations de Jeunes, d'Ecologistes, Associations Culturelles, etc.

La structure de l'organisation de *l'Association pour le Développement de la Campiña Sud de Cordoue* garantit une participation équilibrée de trois sections :

- i) Secteur public
- ii) Entrepreneurs
- iii) Agents économiques et sociaux, ainsi que l'équilibre territorial.

En fait, tous ces nouveaux acteurs territoriaux travaillent sur les mêmes lignes stratégiques en se soutenant mutuellement, ce qui renforce la nouvelle identité de la zone comme formant un seul territoire. De même, ils collaborent avec les responsables de la gestion administrative de la comarca. Plusieurs entités et organisations administratives territoriales possédant des compétences et des moyens spécifiques, travaillent pour et sur ce territoire. Elles apparaissent dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Entités et organisations dans la zone

| Type d'Entité | Appellation | Compétences |
|---|--|--|
| <i>Comarca</i> Touristique | Campiña Sud | Planification de l'offre touristique et sportive (Consellerie de Tourisme. Junta d'Andalousie) |
| Consortium de Communes (Mancomunidad) | Campiña Sud de Cordoue Siège : Aguilar de la Frontera | Agrégation de communes pour la prestation de services supra-communales lorsque les investissements nécessaires dépassent les disponibilités de chaque mairie |
| Groupe de Développement Rural (GDR) | Campiña Sud de Cordoue Siège : Montilla | Association sans but lucratif, avec personnalité juridique propre et indépendante de celle de leurs associés (Loi 191/1964 des Associations) ; attachée au territoire, et créée pour l'application des Initiatives de développement rural de l'Etat et de la Communauté Autonome d'Andalousie |
| Unités Territoriales | Consortium | Créées pour promouvoir l'emploi et le |

| | | |
|--|--|--|
| d'Emploi et Développement Local Technologique (UTDELETES) | Campaña Sud de Cordoue Sièges : Puente Genil et Montilla | développement local et technologique. <i>Consellerie d'Emploi. Junta d'Andalousie</i> |
| Centres d'Initiatives Touristiques (CITs) | Centre d'Initiatives Touristiques de la Campaña Sud Siège : Moriles | Associations sans but lucratif, créées par des particuliers avec des statuts propres pour l'encouragement du tourisme dans un territoire donné. |
| Office Comarcal Agraire (OCA) | Office Comarcale Agraire Campaña Sud | Prestation de services aux agriculteurs et représentation de la Consellerie d'agriculture du gouvernement régional sur place. |

Concernant ces entités, quelques faits sont à signaler :

- i) La coexistence des entités dépendantes du gouvernement régional (*Comarca Touristique*, OCAs, UTDELETES), localisées sur place, et des entités collectives locales (GDR, CITs, Mancomunidades..)
- ii) La distribution des sièges des entités parmi les différentes communes, ce qui évite dans une certaine mesure les conflits internes
- iii) L'importance de l'action collective dans la zone.

Cette nouvelle gouvernance de la comarca montre une réalité de l'Etat espagnol : les compétences de gestion du territoire sont partagées par les Administrations de l'Etat, de la Communauté autonome d'Andalousie et les mairies de chaque commune et les Collectivités territoriales sont dotées de compétences dans la gestion des aspects économiques et sociaux.

E. LES RESSOURCES DU TERRITOIRE ET LA TERRITORIALISATION DES ACTIVITES

La territorialisation des activités (comme l'intégration dans le processus productif des actifs territoriaux spécifiques), est essentiellement le résultat de la mise en œuvre des stratégies de développement élaborées au sein du *Groupe de Développement Rural de la Campaña Sud de Cordoue*, mais aussi de l'action collective, qui a réussi à obtenir la *Dénomination d'Origine Protégée Vin Montilla-Moriles* et la mise en valeur des terres irriguées. D'autres activités territorialisées ont été les suivantes :

- a) La création de l'Agence pour l'égalité des chances :
- b) Le projet Decora
- c) Le projet Alacena
- d) La création de l'Observatoire Socio-économique et Territorial
- e) La création d'Ingenova Consulting

f) Le réseau télématique Wifi

a) L'Agence pour l'égalité des chances est une espace créé par le Groupe Campiña Sud, dans le cadre du Programme 2002-2007, dans le but de garantir l'accès en égalité de conditions de toute la population au développement du territoire. Le budget a été de 416.394,48 €. Les résultats ont été les suivants :

- 56 actions de formation auxquelles ont participé 664 femmes et 28 hommes sous la forme d'activités développées en salle et 254 femmes et 1 homme, sous la forme de cours en ligne.
- 20 ateliers dans le Programme de sensibilisation (perspective de genre, élimination des barrières, recherche d'emploi...) auxquelles ont participé 200 femmes.
- « Nursery » d'entreprises : 23 entreprises créées.
- Journées d'auto-emploi avec la participation de 150 femmes.
- Unité itinérante d'appui à l'orientation professionnelle: 175 usagères.
- Services complémentaires de soutien aux actions de formation (mini-garderie et aide à domicile) : 92 bénéficiaires.
- Ouverture de 6 « maisons crèche ». Pour leur mise en place, 16 femmes ont été formées et 48 familles ont pu en bénéficier.
- 80 jeunes ont participé à des actions de dynamisation des jeunes par la voie de concours d'idées, réalisation d'ateliers, itinéraires touristiques...

b) Decora (Art et Dessin dans le foyer) est un projet encouragé par le GDR où participent 100 entreprises des secteurs suivants : forge, tonnellerie, vitraux, bois, peau, meubles métalliques et poterie décorative. L'objectif est d'intégrer tous les secteurs pour que les produits destinés à la décoration des foyers, qui sont produits dans la Campiña Sud, dépassent le marché de la province de Cordoue et soient également reconnus comme des produits de haute qualité. Ce projet possède un Centre d'Innovation et Transfert Technologique (CITTEC Decora), financé par le PRODER Andalousie qui joue un rôle de « locomotive ».

c) Alacena (Produits Agroalimentaires Campiña Sud de Cordoue) est un projet du GDR pour l'amélioration de la production, transformation et commercialisation des produits de fruits et légumes de la Campiña Sud de Cordoue.

d) L'Observatoire Comarcal est un Observatoire Socio-économique et Territorial créé par le GDR en tant que Centre de production de l'information essentielle pour la prise de décisions, dans le domaine de la gestion de la connaissance. Il essaie d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC) pour la planification du processus de développement du territoire.

e) Ingenova Consulting est une Société Limitée Unipersonnelle, dont le capital appartient à 100% à l'Association Groupe d'Action Locale Campiña Sud (GDR Campiña Sud de Cordoue). L'objectif est que la comarca devienne une zone pionnière dans le développement et la résolution de problèmes à l'aide des nouvelles Technologies TIC, et leur extension à d'autres territoires ruraux.

- f) Le Réseau télématique Wifi a été un projet qui a transformé le GDR Campiña Sud en pionnier en permettant l'interconnexion des 21 noyaux de population de la comarca, grâce à un réseau télématique. Ce réseau fournit, à des prix bas, un service ADSL et la téléphonie basique à des endroits où les compagnies privées dominantes n'ont pas accès. Ce réseau a reçu une aide publique de 342.154,26 €.

Le GDR a aussi des projets de coopération avec d'autres territoires : Observatoire Virtuel de Genre ; routes guidées par GPS ; paysages agraires singuliers de l'eau : jardins potagers et irrigation traditionnelle ; artisans ruraux ; Réseau Parc Culturel et Andalousie interactive. De plus, ils ont participé à 2 initiatives EQUAL.

70% des subventions octroyées par le GDR ont été destinées aux projets concernant l'accès de la population aux services essentiels déficitaires : 45% aux entreprises localisées dans les villages de la comarca et 25% aux projets d'artisanat et de tourisme. Le reste a été distribué entre la Protection et l'amélioration du Patrimoine et de l'environnement (16%) et les projets d'infrastructures et d'autres activités entrepreneuriales (13%).

En résumé, pendant la période du PRODER I, 88 projets ont été mis en place avec un budget total de 9.517.849,14 € dont 2.657869,87 € de subventions publiques. Neuf entreprises ont été créées et 58 consolidées. Cela a permis la création de 188 nouveaux emplois et la consolidation de 267 emplois. Dans le cadre du PRODER Andalousie (PRODER II), 215 emplois ont été créés et 1.027 emplois ont été consolidés.

Tous ces résultats correspondent, en majeure partie, à des activités réalisées à l'initiative du GDR, mais dont la mise en œuvre a été également réalisée par des entreprises et des associations de la zone. Bien que les objectifs prioritaires prévus dans le Programme initial n'aient pas tous été accomplis complètement, à savoir, égalité d'opportunités pour tous, perspective de genre, emploi et pleine incorporation des jeunes au processus de développement du territoire, ils représentent un pas important dans le changement de la comarca par rapport à la situation de départ. La création et la consolidation d'emplois dans une zone avec un taux de chômage traditionnellement élevé représentent une importante amélioration de la qualité de vie de la population. De même, on constate l'effort fait pour changer la façon de travailler des entreprises (intégration, nouvelles technologies..), améliorer le capital humain (formation) et l'intégration des femmes au marché de travail (conciliation de la vie familiale avec le travail, formation).

F. L'AVENIR DU TERRITOIRE

Actuellement, le territoire continue son processus de création. Le Groupe de Développement Rural de Campiña Sud, d'après les interviewés, veut passer du « Modèle d'Orientation à la Gestion de Programmes d'aides », ce qui a été suivi jusqu'à présent, à un nouveau Modèle qui puisse permettre vraiment « *la construction d'un tissu social de la comarca, qui soit chaque fois plus capacité, et articulé par des institutions, organisations et collectifs de la Campiña Sud de Cordoue* ». Ils entendent que le capital social est le facteur clé de la compétitivité, et que cette construction sociale exige le compromis d'actions de la part des principaux acteurs territoriaux pour la développer. A ce propos, ils considèrent que la gestion en réseau des projets essentiels et complexes se révèle très importante parce qu'elle permet de joindre les efforts de divers acteurs

publics et privés en les rendant capables de combiner leurs intérêts et les défis des objectifs communs et socialement utiles, tout en améliorant la capacité d'organisation et d'actions territoriales et la construction collective du développement économique et social. Ils sont conscients aussi de la nécessité de leaders parmi les acteurs (capables de réunir et de représenter la majorité des intérêts) préparés pour mener à bien des pactes et pour parvenir à faire respecter institutionnellement leur décisions. Toutes ces réflexions et nouveaux propos proviennent de l'évaluation de l'évolution du processus de développement jusqu'à présent et l'intérêt à continuer ce processus de territorialisation en l'améliorant. L'élaboration de la *Nouvelle Stratégie de Développement Rural 2008-2013*, par le GDR de la Campiña Sud de Cordoue est la continuité du processus de territorialisation de Campiña Sud.

L'évaluation des programmes, qui se sont achevés en 2007, a été réalisée par le GDR avec la participation de la population locale. Le Groupe a organisé des tables rondes, des groupes de travail, et des entretiens avec les différents acteurs territoriaux (etc.) afin d'élaborer le nouveau projet NERA (Nouvelles stratégies rurales d'Andalousie (2007-2013)). Les points forts comme les points faibles du processus de création de ce territoire ont été l'objet d'un consensus. Le Tableau 3 met en relief les plus importants d'entre eux :

Tableau 3 : Diagnostic de la comarca (2007)

| Point forts |
|--|
| L'existence des plans d'aménagement du territoire et de requalification du sol. |
| Le bon état général de l'environnement : espaces naturels protégés ; offre assurée d'eau potable ; pollution minimale ; récupération des chemins ruraux, etc. |
| La mise en valeur du patrimoine culturel et artistique, et récupération des traditions locales. |
| Les voies de communication remarquables et la bonne situation géostratégique encouragent la création de sol industriel dans toute la comarca. |
| La mise en marche du canal d'irrigation Genil-Cabra. |
| La mise en fonctionnement du Parc Agroalimentaire du Sud de Cordoue. |
| Le démarrage des nouvelles activités économiques comme le tourisme de la route du vin Montilla-Moriles, ce qui peut entraîner la diversification des revenus. |
| Le Conseil Régulateur de la DOP Montilla-Moriles réalise la gestion du placement de ce produit sur le marché. |
| La présence des Centres Guadalinfo, lignes d'aide, système Wifi, etc. résulte de l'effort effectué pour apporter les nouvelles technologies ; les impacts positifs des incitations et des aides versées à la comarca pendant le PRODER-A. |
| L'existence de nombreux organismes et entités travaillant ensemble dans le territoire et de bons rapports avec les institutions publiques. |
| L'absence de dépeuplement dans la zone, contrairement à ce qui se produit dans d'autres zones rurales. |
| Les 10 ans d'expérience sur le territoire du GDR Campiña Sud. |

| Points faibles |
|---|
| L'utilisation de l'eau d'irrigation n'est pas efficace: elle est parfois utilisée pour des cultures extensives et pluviales et elle est gaspillée dans quelques systèmes. |
| L'utilisation incontrôlée de produits chimiques dans le secteur agricole peut polluer les nappes aquifères. |
| Le manque d'initiatives entrepreneuriales locales, probablement dû à la difficulté de créer et de mettre en place une entreprise (trop de démarches bureaucratiques complexes). |
| La prise de conscience de la conservation du patrimoine culturel et de sa mise en valeur est très rare. |
| L'offre de formation réglée et non réglée ne s'adapte pas à la demande réelle. Il y a un manque de cycles de formation agraires et agroindustriels. |
| Le secteur des services n'est pas assez modernisé et il manque de professionnalisation. L'insuffisance de l'offre d'installations sportives et de loisirs, de places dans des résidences pour des personnes âgées et handicapées ainsi que de places hôtelières. |
| La commercialisation des produits est encore réduite et peu intégrée, sur le plan vertical comme sur le plan horizontal. |
| La dé-coordination des différentes institutions à la suite des problèmes de « concurrence » donne lieu au doublement des efforts et au gaspillage des ressources. La conséquence de cela est la méconnaissance de la part de la population des institutions et des organismes qui travaillent sur le territoire. |
| La présence d'énergies alternatives est réduite et les systèmes d'épargne énergétique dans les rues et dans les bâtiments publics ne sont pas répandus. Il y a un monopole de l'offre d'énergie. |
| L'existence d'une économie « submergée » et la dépendance, dans certains cas, des subsides de chômage agricole découragent la création de nouvelles entreprises. |

Source : GDR Campiña Sud

En tenant compte des points forts et des points faibles ainsi que des opportunités et des menaces externes accordées avec la participation de la population locale, le GDR a retenu les *objectifs généraux* du nouveau Programme de développement rural pour la zone. Ces objectifs sont toujours « *la qualité et la compétitivité territoriales* » afin d'atteindre la plus grande satisfaction de la population locale tout en tenant compte de leurs caractéristiques singulières.

- a) L'objectif stratégique de la *qualité territoriale* inclut la compétitivité sociale, patrimoniale et économique.
- b) L'objectif stratégique de la *compétitivité territoriale* inclut la compétitivité dans le marché de l'alimentation ; la compétitivité dans le marché du foyer ; la compétitivité dans le marché du tourisme, loisir et commerce ; la compétitivité dans les réseaux de coopération et la compétitivité du territoire pour attirer des investissements externes et internes.

D'autres *objectifs transversaux* d'orientation stratégique se rapportent à la gestion de : la connaissance, des transferts de technologie, des ressources humaines, des changements dans l'Environnement et de perspective de Genre.

CONCLUSIONS SUR CAMPIÑA SUD

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

Par rapport au premier aspect, la création de la Mancomunidad Campiña Sud, dans lesquelles participent les mairies de la zone, 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 (maires) 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 la Communauté d'Andalousie mais aussi dans d'autres CC.AA. de l'Etat espagnol (cas de la Communauté de Valence, comme on le verra plus tard), ce qui décourage une implication majeure de la part des entités privées.

2. Malgré tout, on peut parler d'une émergence d'acteurs territoriaux, d'organisations, d'entrepreneurs et d'agriculteurs. Néanmoins, l'acteur le plus actif a été l'équipe qui réalise la gestion du GDR Campiña Sud 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 auprès des autres acteurs pour obtenir leur engagement dans de nouveaux projets et défis, étant donné les risques et l'incertitude que cela comporte. En effet, on a observé une certaine résistance au changement dans la comarca. Cela explique le rôle majeur du GDR. Quoiqu'il en soit, il convient aussi de bien signaler l'action collective des entités privées pour aboutir à la Dénomination d'Origine Protégé du Vin Montilla-Moriles, et de son Conseil régulateur pour l'introduire sur le marché, ainsi que celle du Centre d'Initiatives Touristiques de la Campiña Sud.

3. 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 le comportement des agents concernés par un manque de participation

active, sauf pour les questions formelles issues de la gestion des fonds publics. C'est l'effet « *guichet* » (demande de subventions) qui finit par tuer tout processus de planification en raison de la nécessité d'atteindre des résultats quantitatifs immédiats.

Enfin, la présence de grandes agglomérations de population (agri-towns) génère dans certains cas des rivalités, ce qui rend l'émergence du territoire difficile. 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.

4. 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 d'une zone bien définie et homogène (contrairement à la Communauté de Valence). 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. Un autre point à signaler dans ce processus est l'importance excessive donnée, en pratique, aux *éléments tangibles du territoire*, en oubliant l'avantage compétitif dérivé des *actifs intangibles*, (en particulier du capital humain et de l'information), malgré leur importance dans les lignes stratégiques du programme de développement de la Campiña Sud. De plus, ce processus d'institutionnalisation continue d'être assez contrôlé par les mairies, non seulement dans la Mancomunidad où elles sont les uniques participants, mais aussi dans le GDR, ce qui laisse très peu de place pour les entités privées et ralentit la création d'un capital social fort.

5. Malgré toutes les faiblesses du développement rural « territorial » dans la zone d'étude, on peut noter **plusieurs effets positifs** sur la zone:

- a) Une prise de conscience croissante de la part de divers acteurs, (majoritairement privés), au sujet de la nécessité de renforcer la configuration de territoires d'activité.
- b) Amélioration du niveau d'emploi dans la zone et de sa qualité.
- c) La consolidation de l'image du territoire perçue depuis l'extérieur.
- d) Amélioration de la compatibilité « travail / vie familiale », en particulier pour les femmes, moyennant la création de garderies.
- e) L'introduction des nouvelles technologies dans le territoire utilisant le projet ACERCA, la création de l'entreprise INGENOVA, et le Réseau Télématique Wifi « *Campiña Sur Cordobesa* ».
- f) Les activités des associations locales orientées selon les besoins de la population locale, même si leur nombre n'est pas très élevé

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'existait pas auparavant.

Tous ces faits amènent à réfléchir sur la durabilité et la vulnérabilité d'un processus de création de territoires ruraux soutenu par 2 éléments qui peuvent être modifiés dans un avenir proche : 1) les programmes d'appui au développement rural de l'UE, et 2) les responsables de la gestion du GDR. Le possible « succès » du processus de territorialisation de la zone d'étude dépend encore,

en grande part, du Groupe humain chargé d'animer et réaliser la gestion du GDR, en particulier le gérant actuel.

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. A ce propos, quelques menaces peuvent ralentir le processus. Elles sont, entre autres, les suivantes :

- La crise actuelle du secteur immobilier espagnol pouvant mener à la faillite de plusieurs entreprises de la comarca ou de la province dédiées à la construction et, par conséquent, à l'augmentation du chômage.
- Le fort endettement de la population, très sensible aux variations du taux d'intérêt.
- La création d'expectatives erronées sur la croissance de la zone.
- L'élargissement de l'économie submergée si la Nouvelle Loi de Dépendance (emploi précaire des femmes, des immigrés etc.) n'est pas appliquée de façon adéquate.
- La possibilité que les villages de la comarca deviennent des « villages dortoirs » de la capitale, Cordoue.
- Forte pression urbanistique issue des attentes créées par l'Auto voie A-45 qui peut avoir des effets négatifs sur la population locale en ce qui concerne l'accès aux logements et le secteur agricole.
- La concurrence de la poterie chinoise.

En Conclusion, 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 (sur 304 acteurs associés au GDR, seuls 13 correspondent aux administrations publiques) qui deviennent de plus en plus participatifs, même si l'équipe de gestion du GDR est l'acteur le plus actif.

Ce processus de territorialisation est l'un des exemples de création de territoires dans les zones rurales espagnoles (mais il n'est pas le seul) dans le cadre des programmes LEADER/PRODER. La philosophie LEADER/PRODER de développement à partir des forces endogènes (participation de la population locale, et des mairies) a été utilisée d'un côté et la soumission au contrôle et l'intervention des forces exogènes (gouvernement régional, Diputation de la province de Cordoue..) de l'autre.

C. ETUDE DE CAS DE LA COMMUNAUTE VALENCIENNE¹⁵⁶

A. LE DECOUPAGE DE LA ZONE D'ETUDE : « BAIX MAESTRAT » (PROVINCE DE CASTELLION)

Le découpage a été réalisé comme suit:

Premièrement, nous avons choisi une comarca du nord de la province de Castellion, nommée Baix Maestrat, mais étant donné qu'il s'agit d'une zone d'assez grande dimension dotée d'un degré d'hétérogénéité interne (économique, sociale et historique) élevé, nous avons décidé de réduire la dimension de la zone d'étude définitive. Afin d'identifier un ensemble de communes plus homogènes formant un groupe pouvant représenter une unité identifiable par les acteurs économiques locaux, nous avons mis en place un groupe de discussion avec des représentants publics et des entités privés. Les communes finalement sélectionnées à l'intérieur de la comarca Baix Maestrat ont été 11: Càlig, Canet lo Roig, Cervera del Maestrat, La Jana, San Mateu, La Salsadella, San Jordi, San Rafel del Riu, Rossell, Traiguera et Xert (Voir Carte 3). 9 de ces communes ont été classées « zone défavorisée » à cause du dépeuplement (Directive 84/466/CEE). Le reste des communes appartenant à la comarca Baix Maestrat et n'ayant pas été incluses sont les suivantes : 2 au nord (Castell de Cabres et la Pobla de Benifassà) faisant partie d'une autre unité géographique naturelle (La Tinença de Benifassà) ainsi que les communes de la côte car leur activité économique est entièrement liée au tourisme de plage et à l'industrie du carrelage.

Les raisons pour lesquelles les communes mentionnées ont été sélectionnées sont les suivantes:

- L'appartenance des communes à une petite région historique et naturelle
- La similitude de leurs activités économiques
- Les interrelations existantes entre les communes
- L'augmentation de la connectivité (une nouvelle autoroute) est en train de modifier la dynamique de la zone avec l'augmentation de la pression résidentielle, et le développement de nouvelles perspectives (publiques et privées). La disparition de l'isolement géographique peut avoir des effets (probablement négatifs) sur un processus de territorialisation qui se révèle déjà très faible.

Néanmoins, ce choix comporte certaines difficultés sur le plan pratique, car certaines communes ont un PRODER et d'autres un LEADER. Le fait que les communes soient partagées entre 2 Programmes de développement rural dans une zone assez homogène et où les relations économiques sont très importantes, montre que les Groupes d'Action Locale n'ont pas été mis en place pour des raisons économiques mais politiques.

B. CARTE D'IDENTITE DU TERRITOIRE

Comme indiqué précédemment, il s'agit d'une zone située au nord de la Communauté de Valence, dans la province de Castellion (voir Carte en Annexe). Cette zone est constituée de 11

¹⁵⁶ Le travail en vue de l'élaboration de ce cas d'étude a été effectué en collaboration avec Pilar Estupiñá Beltrán.

communes dont 9 sont dans un programme PRODER (Association Maestrat-Plana Alta) et 2 dans un programme LEADER+ (PORTMADER Els Ports-Maestrat).

Les caractéristiques générales du territoire et les dynamiques démographiques et économiques sont les suivantes :

La surface de la zone est de 582,7 km². En 2006, la population totale de l'ensemble des communes était de 12 340 habitants, ce qui donne une densité de population moyenne de 21,14 habitants/ km² (Tableau 4). L'évolution démographique est négative (12 789 habitants en 1990 et 10 149 en 2005) bien que l'on puisse noter certains signes de récupération plus récemment.

Tableau 4 : Indicateurs démographiques (Année 2006)

| Communes | Population (n° hab.) | Surface (km ²) | Densité (hab/km ²) |
|---------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------------|
| San Mateu | 2043 | 64,60 | 32,26 |
| Càlig | 1963 | 27,50 | 73,56 |
| Traiguera | 1664 | 59,80 | 28,39 |
| Rossell | 1275 | 60,80 | 20,19 |
| Canet lo Roig | 913 | 68,70 | 13,49 |
| Xert | 912 | 82,50 | 11,12 |
| La Jana | 823 | 19,50 | 42,46 |
| La Salsadella | 816 | 49,50 | 17,43 |
| San Jordi | 782 | 36,50 | 25,61 |
| Cervera del Maestre | 638 | 93,20 | 7,76 |
| San Rafel del Riu | 511 | 21,10 | 25,21 |
| <i>Total</i> | <i>12340</i> | <i>582,7</i> | <i>21,14</i> |

Source: Elaboration réalisée à partir de données de l'Institut Valencien de Statistiques, Fiches Municipales 2006 (www.ive.es)

L'évolution démographique de cette zone, de même que celle de la plupart des zones rurales de la Communauté de Valence, a connu 2 périodes distinctes au cours des 25 dernières années (Tableau 5):

a) Une première période de déclin démographique durant les 2 dernières décennies du XX^{ème} siècle. A cette époque, la population rurale diminue, et l'exode rural, amorcé à partir des années 50 et 60, se poursuit. Ce déclin démographique est généralisé dans les années 80, mais à partir des années 90, certaines communes commencent à regagner leur population.

b) Une seconde période qui commence au début du XXI^{ème} siècle, dans laquelle toutes les communes montrent un regain démographique entre 2001 et 2006. L'amélioration des infrastructures de la zone a notamment contribué à l'accroissement de la population, dans la mesure où celle-ci augmente sa connectivité avec les pôles d'emploi du littoral en ce qui concerne les mouvements de commutation, comme on le verra plus loin. Pourtant, le facteur le plus déterminant de l'augmentation de la population des communes de la zone d'étude est l'immigration des citoyens des pays d'Europe de l'Est (en particulier de la Roumanie) et des pays du Maghreb. La population d'origine étrangère représente 12,37% de la population totale de

la zone. Il s'agit d'une population jeune (entre 20 et 35 ans) avec des enfants, résidant de façon permanente dans la zone.

Tableau 5 : Evolution de la population dans la zone d'étude

| Communes | POPULATION (N° HABITANTS) | | | | % DE VARIATION | | |
|-----------------------|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| | Année 1981 | Année 1991 | Année 2001 | Année 2006 | Période 81-91 | Période 91-01 | Période 01-06 |
| Càlig | 1749 | 1764 | 1748 | 1963 | 0,83 | -0,91 | 12,30 |
| Canet | 1276 | 1056 | 873 | 913 | -13,49 | -17,02 | 4,58 |
| Cervera | 916 | 784 | 737 | 638 | -14,41 | -18,75 | 6,75 |
| La Jana | 1064 | 934 | 779 | 823 | -12,22 | -16,60 | 5,65 |
| Rossell | 1365 | 1250 | 1245 | 1275 | -8,42 | -0,40 | 2,41 |
| Salsadella | 974 | 876 | 786 | 816 | -10,06 | -10,27 | 3,82 |
| San Jordi | 590 | 562 | 582 | 782 | -4,75 | 3,56 | 34,36 |
| San Mateu | 2011 | 1823 | 1859 | 2043 | -9,35 | 1,97 | 9 |
| San Rafel | 528 | 494 | 423 | 511 | -6,44 | -14,37 | 20,80 |
| Traiguera | 1811 | 1646 | 1570 | 1664 | -9,11 | -4,64 | 5,99 |
| Xert | 1248 | 1038 | 898 | 912 | -16,83 | -13,49 | 1,56 |
| <i>Mitjana</i> | <i>1230</i> | <i>1111</i> | <i>1053</i> | <i>1121</i> | <i>-9,47</i> | <i>-8,26</i> | <i>9,75</i> |

Source: Elaboration réalisée à partir de l'INE, Padrones Municipales (www.ine.es)

Au sujet de la structure économique: cette zone, comme la majeure partie de la province de Castellion, a un taux de chômage très bas (entre 3 et 4 % de la population active¹⁵⁷). La population active agricole est encore très importante et représente environ 24,4% du total. De même, l'importance du secteur du Bâtiment est à signaler, avec 12,8% de la population active, soit plus que pour la Communauté de Valence (11,9 %). (Tableau 6).

¹⁵⁷ Cette donnée correspond à une date antérieure à la crise actuelle de l'industrie du bâtiment en Espagne, ce qui laisse présager que le taux peut être plus élevé à l'heure actuelle.

Tableau 6 : Distribution sectorielle de la population active employée (%). Année 2001.

| Communes | Agriculture | Industrie | Bâtiment | Services |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Càlig | 20,4 | 29,8 | 15,6 | 34,2 |
| Canet | 30 | 23,4 | 16 | 30,6 |
| Cervera | 15,1 | 27,7 | 17,2 | 40 |
| La Jana | 40,7 | 16,3 | 9 | 34 |
| Rossell | 15,7 | 43,6 | 11,1 | 29,5 |
| La Salsadella | 26,4 | 31,7 | 11,3 | 30,6 |
| San Jordi | 27,4 | 14,5 | 17,5 | 40,6 |
| San Mateu | 18,3 | 32 | 8 | 41,7 |
| San Rafael | 24,3 | 28,6 | 9,2 | 37,9 |
| Traiguera | 27,7 | 22,3 | 17,2 | 32,8 |
| Xert | 22,4 | 32,9 | 9,2 | 35,5 |
| <i>Total</i> | <i>24,4</i> | <i>27,5</i> | <i>12,8</i> | <i>35,3</i> |

Source: Elaboration réalisée à partir de l'INE, Recensement de Population 2001 (www.ine.es)

L'agriculture représente la moitié de la surface de la zone. Cette agriculture est spécialisée dans la culture de l'olivier et de l'amandier en zone pluviale. L'élevage intensif (porc et volailles) est de plus en plus important au détriment de l'élevage extensif qui existait auparavant dans la zone. L'apparition dans la zone d'entreprises qui produisent et fournissent l'alimentation du bétail ainsi que les animaux (intégration verticale) a déclenché ce processus de substitution dans lequel l'éleveur n'apporte que ses installations et son travail.

Le secteur industriel est essentiellement constitué de petites entreprises familiales d'ameublement, de textile, des industries rattachées au Bâtiment et à l'industrie agroalimentaire (*almazaras*¹⁵⁸, industries spécialisées dans l'épluchage d'amandes, fromageries et industries de viande). Il reste encore dans la zone un peu d'artisanat spécialisé, destiné non seulement à la vente en dehors de la zone, mais également aux touristes.

L'aire d'influence commerciale, administrative et dédiée aux services se trouve dans les communes de la côte qui n'ont pas été sélectionnées pour l'étude. La mobilité emploi-résidence entre les communes de la zone d'étude et celles qui se trouvent en dehors de la zone est très importante, comme on peut l'observer dans les Tableaux 7 et 8. En effet, les mouvements de commutation sont particulièrement intenses avec les pôles d'emploi du littoral (Benicarló et Vinarós) ainsi qu'avec d'autres zones plus éloignées (ville de Castellion et pôles de la province de Tarragone, au nord).

¹⁵⁸ Moulins d'huile d'olive

Tableau 7 : Mobilité à l'intérieur de la zone de la population active, entre les communes de résidence (lignes) et le lieu de travail (colonnes) (nombre de personnes) Année 2001.

| | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|-------------|-------------|
| Càlig | 311 | | | | | 2 | | 7 | 5 | | 5 | 308 | 638 |
| Canet | | 147 | | 1 | 1 | 1 | | 2 | 2 | | 4 | 98 | 256 |
| Cervera | 8 | 1 | 125 | | 6 | | | 2 | 2 | | | 54 | 198 |
| Xert | 1 | | | 197 | | 1 | 1 | | 30 | | 14 | 82 | 326 |
| La Jana | | | | | 192 | | | | 14 | | 9 | 97 | 312 |
| Rosell | | 1 | | | | 286 | | | 1 | 3 | 5 | 144 | 440 |
| Salsadella | 1 | | | 1 | 2 | | 179 | | 43 | | 2 | 90 | 318 |
| San Jordi | 4 | | | | | | | 150 | 4 | | 2 | 69 | 233 |
| San Mateu | 2 | | 1 | 4 | | | 11 | 2 | 590 | | | 187 | 797 |
| San Rafel | | | | | | | | 2 | | 83 | | 100 | 185 |
| Traiguera | 2 | | | 2 | 2 | 2 | 1 | 14 | 16 | 5 | 438 | 225 | 707 |
| Total | 329 | 149 | 126 | 205 | 203 | 292 | 192 | 179 | 707 | 91 | 479 | 1454 | 4410 |

Source: Elaboration réalisée à partir de l'INE, Recensement de Population 2001 (www.ine.es)

Tableau 8 : Mobilité de la population active de la zone (lignes) en dehors de la zone (colonnes) (nombre de personnes). Année 2001.

| | | | | | | | | | | | |
|--------------|------------|------------|-----------|--|-----------|--|-----------|------------|--|------------|-------------|
| Càlig | 173 | 44 | 26 | | 2 | | 3 | 10 | | 50 | 308 |
| Canet | 5 | 20 | 1 | | | | 4 | 39 | | 29 | 98 |
| Cervera | 20 | 9 | 4 | | 2 | | 6 | | | 13 | 54 |
| Xert | 3 | 17 | 2 | | 1 | | 18 | 1 | | 40 | 82 |
| La Jana | 15 | 23 | 3 | | 1 | | 11 | 13 | | 31 | 97 |
| Rosell | 6 | 6 | | | | | 2 | 93 | | 37 | 144 |
| Salsadella | 2 | 5 | 5 | | 1 | | 17 | 3 | | 57 | 90 |
| San Jordi | 10 | 36 | 5 | | | | 1 | 7 | | 10 | 69 |
| San Mateu | 9 | 24 | 3 | | 3 | | 21 | 6 | | 121 | 187 |
| San Rafel | 5 | 11 | | | | | 2 | 67 | | 15 | 100 |
| Traiguera | 25 | 46 | 5 | | | | 6 | 61 | | 82 | 225 |
| Total | 273 | 241 | 54 | | 10 | | 91 | 300 | | 485 | 1454 |

Source: Elaboration réalisée à partir de l'INE, Recensement de Population 2001 (www.ine.es)

C. MODE D'EMERGENCE DU TERRITOIRE ET GENESE

Au fil de l'Histoire, le Maestrat a réuni les terres hautes de la province de Castellion qui étaient sous la domination de l'Ordre Religieux-Militaire de Notre dame de Montesa. A l'intérieur de ces terres, il y avait 2 sous-comarcas : le Baix Maestrat et le Alt Maestrat. Le « *Señorio* » de Montesa dura 4 siècles (du XIII^{ème} au XVI^{ème} siècle) au cours desquels ce territoire acquit une certaine identité propre. Cette situation continua 200 ans sous la Couronne espagnole. Lorsque l'Ordre disparut, au XIX^{ème} siècle, le toponyme « Maestrat » commença à s'étendre aux zones qui n'avaient pas de rapport avec l'Ordre :

- a) Morella et ses ports (Els Ports), comarca bien délimitée depuis l'époque du roi Jaume I
- b) Les zones de la province de Teruel qui avaient appartenu dans le passé à l'Ordre Militaire des Templiers
- c) La Tinença de Benifassà.

À la fin du XX^{ème} siècle, la « comarcalisation » réalisée pour de motifs administratifs (cet aspect sera abordé plus loin) récupère la division Baix et Alt Maestrat tout en restant le Baix Maestrat, telle qu'elle est présentée sur la carte 3. En résumé, le Maestrat est un territoire complexe du point de vue géographique, suite à un découpage comarcal, et il est en mutation permanente.

Dans la zone d'étude, on trouve différents *territoires de référence* qui sont le résultat de différentes conséquences des processus de décentralisation des politiques. Ainsi, il y a dans la zone des communes qui appartiennent jusqu'à 5 territoires de référence différents en même temps (Voir Tableau 9). Ces territoires sont les suivants :

- a) PRODER II Maestrat-Plana Alta. C'est le territoire où figurent le plus de communes de la zone d'étude (seuls Rosell et Xert y sont en dehors). 11 autres communes, dont la majeure partie de la comarca Plana Alta, appartiennent également à ce PRODER.
- b) Les 2 communes Rosell et Xert appartiennent au LEADER + qui rassemble un total de 5 comarcas (les Ports, L'Alt et le Baix Maestrat, L'Alcalatén et la Plana Alta). L'inclusion de ces 2 communes dans ce programme est surprenante puisque leur connexion naturelle s'effectue avec les communes de la zone d'étude incluses en majeure partie dans le PRODER II déjà abordé. Les motifs de cette ségrégation sont liés aux décisions politiques (il est plus avantageux d'appartenir au LEADER avec un financement plus important). Cependant, certains habitants de ces communes se sont plaints, lorsqu'ils ont été interrogés, de l'appartenance au LEADER+ de communes avec lesquelles ils avaient peu de similitudes. Cela a posé certains inconvénients¹⁵⁹.
- c) La Mancomunidad du Maestrat fut créé dans les années 90 pour la gestion du ramassage des déchets solides urbains¹⁶⁰. Avec le temps, la Mancomunidad a amplifié son domaine d'intervention à des activités liées au développement économique. Elle a embauché à ce sujet un Agent de Développement Local avec le co-financement à 80% du Gouvernement régional.
- d) La Mancomunidad Touristique du Maestrat fut créée en 1970. Elle comprend une zone de 24 communes appartenant à 4 comarcas de la province de Castellion (l'Alcalaten, l'Alt et le Baix Maestrat et les Ports) et 31 communes de 4 comarcas de la province de Teruel

¹⁵⁹ Par exemple, un interviewé citait le fait suivant : le faible rôle de l'olivier dans la plus grande partie des communes du LEADER+ a empêché l'octroi d'aides aux almazaras de ces 2 communes ayant une forte tradition olivaire, tandis que dans la zone PRODER, les aides ont été octroyées

¹⁶⁰ Ces accords sont très fréquents en Espagne (Gallardo et al., 2007).

(Communauté d'Aragon). L'activité de cette Mancomunidad est limitée à la promotion du tourisme. Il est à signaler que son siège central se trouve dans la commune de Morella, qui n'appartient pas au Maestrat historique.

- e) La Mancomunitat de la Taula du Sènia est un organisme local créé en 2003 par 22 communes des comarcas catalanophones du Matarranya (Communauté d'Aragón), du Montsià (Communauté de Catalogne), des Ports et du Baix Maestrat (Communauté Valencienne). L'objectif de cette Mancomunidad est de mener à bien les initiatives qui ne seraient pas viables de façon individuelle et qui poursuivent un développement à l'intérieur du territoire. Les activités réalisées jusqu'à présent, financées par des fonds reçus des mairies et par des subventions, ont visé la formation, l'aide aux personnes âgées ou/et handicapées, le patrimoine et l'environnement.

Tableau 9: Appartenance des communes aux différents « territoires de développement »

| Communes | PRODER II | LEADER + | Mancomunidad del Maestrat | Mancomunidad touristique du Maestrazgo | Mancomunidad de la Taula del Sènia |
|----------------------|-----------|----------|---------------------------|--|------------------------------------|
| Rossell | | X | | | X |
| Canet lo Roig | X | | | | X |
| San Rafel del Riu | X | | | | X |
| Traiguera | X | | | | X |
| San Jordi | X | | X | | |
| Xert | | X | X | | |
| La Jana | X | | | | X |
| San Mateu | X | | X | X | |
| Cervera del Maestrat | X | | | | X |
| Càlig | X | | | | X |
| La Salsadella | X | | X | X | |

En résumé, on peut dire que 2 lectures peuvent être faites sur la coexistence de ces différents processus d'institutionnalisation des territoires « de référence » :

- Dynamisme de la part des mairies dans la recherche de solutions et d'initiatives coordonnées pour la promotion du développement économique.
- Confusion et définition insuffisante du territoire « de référence » unique et bien délimité (on reviendra sur ce point dans les conclusions).

D. LES ACTEURS LOCAUX

Dans les processus de territorialisation, on peut distinguer clairement 2 profils d'acteurs : les publics (notamment les Mairies) et les privés.

D'une part, les Mairies se sont impliquées dans la promotion du développement économique pour deux raisons :

- L'implication majeure des Administrations locales dans la promotion du développement économique après une décennie (les années 80) consacrée à l'amélioration des

équipements des communes et à la prestation de services. C'est le cas de 3 Mancomunidades commentées plus haut.

- b) Le processus de décentralisation d'une partie des politiques de développement, dont les programmes LEADER et PRODER, a amené les Mairies non seulement à s'impliquer davantage dans le développement, mais aussi à coopérer entre elles. Pour cela, elles ont constitué des Groupes d'Action Locale. On constate l'existence d'un processus endogène de territorialisation et d'un autre processus, à caractère exogène (dans la mesure où non seulement les directives mais aussi la définition-même du territoire a été établie à l'extérieur du territoire en question).

D'autre part, quelques acteurs privés ont été également impliqués dans le processus de territorialisation, en particulier dans le cadre des programmes LEADER et PRODER. En ce qui concerne le PRODER (où figurent 9 des 11 communes de la zone d'étude), 11 entités privées sont associées au Groupe d'Action Locale (GAL). Elles sont les suivantes :

- Syndicats Agricoles: Union de Petits Agriculteurs (UPA); Confédération d'Agriculteurs et d'Éleveurs (COAG); Fédération Provinciale d'agriculteurs et d'Éleveurs de Castellion (FEPAC-ASAJA).
- Coopératives: INTERCOOP (Union de Coopératives de Castellion) et TURISTRAT (Coopérative de tourisme rural). Le rôle d'INTERCOOP (groupe de coopératives notamment agricoles) est essentiel dans la territorialisation naissante observée dans la zone d'étude.
- Les Organisations d'entrepreneurs: Confédération de petites et moyennes entreprises de Castellion et Association provinciale d'entreprises d'hôtellerie et de tourisme (ASHOTUR).
- Organisations sociales: SALVIA et AMARA qui sont des Associations de Femmes du milieu rural ; Fondation « Peyagolosa » du Développement Rural de la Communauté de Valence ainsi que le Centre de Développement Rural du Alt Maestrat.

Concernant ces entités privées, 2 aspects importants sont à signaler :

- a) En premier lieu il est à noter que la majorité des Organisations ont un caractère supra-territorial, presque toujours provincial. Cet aspect peut être interprété de 2 façons. D'une part, le fait que les organisations aient des relations à l'extérieur du territoire leur permet d'accéder à des ressources (financières, informationnelles, coopérationnelles) en dehors des limites du territoire, dans des réseaux supra-locaux.

Ce plus grand espace leur permet par la même occasion de stimuler la coopération au niveau provincial et régional. En revanche, dans la mesure où cet aspect est le résultat d'une certaine faiblesse du tissu associatif dans la zone d'étude, il peut être considéré comme un fait négatif. De plus, dans certains cas, le caractère supra-comarcal des organisations finit par se traduire, à moyen terme, par une réduction de l'implication de ces organisations dans le développement de la zone.

Malgré le nombre élevé d'associations existant officiellement dans la zone, plusieurs n'ont aucune activité. Les associations ont, pour la plupart, un caractère culturel (nombreuses associations musicales) et ludique (sportives et taurines). En dépit du faible degré d'implication de ces associations dans le développement de la zone, (elles limitent leur activité à leur strict domaine d'appartenance), certaines contribuent au maintien des ressources (traditions, patrimoine) pouvant devenir une base de ressources spécifiques au territoire.

- b) La « transversalité » des organisations privées est plus active dans le développement rural. INTERCOOP fait ainsi partie de la Fondation « Penyagolosa ». Certaines des personnes les plus actives appartiennent à INTERCOOP et à l'Union d'Agriculteurs et d'Éleveurs (COAG). Cela signifie que derrière plusieurs entités privées associées au GAL du PRODER se trouvent les mêmes personnes.

E. RESSOURCES DU TERRITOIRE : LA TERRITORIALISATION DES ACTIVITES

La territorialisation des activités, (comme l'incorporation dans le processus productif des actifs territoriaux spécifiques) n'est pas encore assez consolidée. L'unique initiative considérée comme un clair exemple de territorialisation est celle qui a été réalisée avec le soutien d'INTERCOOP autour des oliviers millénaires¹⁶¹.

D'une part, INTERCOOP a réussi à convaincre certaines coopératives de la zone (avec la collaboration des agriculteurs), de l'intérêt de séparer l'huile d'olive obtenue à partir des olives de ces arbres millénaires des autres huiles d'olives, dans le but de la commercialiser à part entière comme « Huile d'oliviers millénaires ». Les initiatives menées jusqu'à présent pour la promotion de cette huile (participation aux foires) ont obtenu de bons résultats. Il est à noter qu'il s'agit d'une production réduite.

D'autre part, INTERCOOP a créé une ligne de tourisme coopératif autour de ces arbres, en créant la Route des oliviers millénaires, où participent les coopératives de la zone (avec des services de visites guidées, de dégustation et même d'hébergement). De cette façon, les coopératives tirent profit du commerce de cette gamme de produits.

Néanmoins, les entretiens réalisés, auprès de certains participants dans ces initiatives, révèlent l'existence de certaines limitations sociales qui empêchent la mise en place d'une meilleure exploitation du potentiel de ces initiatives. Ainsi, un agriculteur qui participe avec ses oliviers à la production de ce type d'huile, a révélé l'existence d'une certaine « *sanction sociale* » de la part d'autres associés de sa propre coopérative. Ces derniers ne sont pas d'accord avec cette nouvelle initiative qui exige d'apporter une partie de la production à une autre coopérative participant à la fabrication de l'huile d'oliviers millénaires.

De même, les routes touristiques créées passent à côté des chemins des parcelles où se trouvent les oliviers millénaires, mais les visiteurs ne peuvent pas y accéder étant donné que les agriculteurs n'aiment pas qu'il y ait des « *étrangers* » dans leurs propriétés. Ces exemples montrent les limitations qu'un capital social inadéquat et insuffisant peut signifier dans l'action collective nécessaire à la mise en valeur d'actifs spécifiques. En définitive, on ne peut pas encore dire que les initiatives mises en place autour des oliviers millénaires soient un « *territoire produit* » (Gallardo et al. 2007) en raison de leur faible développement et l'absence d'une délimitation plus claire sur ce qui serait « *dedans* » et ce qui resterait dehors.

Enfin, voici quelques commentaires à propos de la puissance des activités économiques non spécifiques. L'évolution démographique positive, dont nous avons déjà parlé, est très liée à l'amélioration des infrastructures de communication de la zone (l'autoroute traverse la zone et la connecte en très peu de temps avec les pôles d'emploi du littoral). Le fait qu'il y ait également une période de croissance importante du secteur du Bâtiment le long du littoral

¹⁶¹ Il s'agit des arbres catalogués par l'Administration publique comme *bénéficiant d'une protection spéciale et desquels elle a crédité leur ancienneté* »

méditerranéen a provoqué un dynamisme économique qui explique assez bien l'augmentation de la population immigrante étrangère. Celle-ci a majoritairement été embauchée dans ce type d'activité basée sur des actifs non spécifiques.

L'élargissement de ce réseau de communications et les travaux du nouvel aéroport de Castellion (très proche de la zone abordée) ont conduit beaucoup de mairies à mettre en œuvre des projets pour créer de nouveaux pôles industriels et de nouvelles zones résidentielles. D'une part les attentes¹⁶² de ces nouveaux projets, diminuent le recours des politiciens locaux à la nécessité de chercher d'autres alternatives économiques basées sur la création d'un territoire d'activité. D'autre part, elles amènent à planifier les projets individuellement sans aucune coordination entre communes. Chaque mairie met en place son processus de requalification urbaine séparément et sans aucune stratégie coordonnée avec les autres mairies.

F. CONCLUSIONS DU BAIX MAESTRAT

1. En ce qui concerne l'incidence de la *décentralisation* dans la configuration d'un territoire d'activité, il faut distinguer, comme on l'a fait pour Campina Sud l'attribution de compétences aux mairies en ce qui concerne la prestation de services et la promotion du développement économique, et la décentralisation sur laquelle se basent les programmes de développement rural LEADER et PRODER.

Au sujet du premier point, la création des diverses Mancomunidades où les mairies de la zone participent montre un processus d'acceptation des responsabilités en question de la part des mairies. Dans ce cas, les mairies optent pour la coopération qui leur permet d'obtenir des économies d'échelle.

Au sujet du second point, on peut dire que la décentralisation, qui est théoriquement prévue par les programmes LEADER et PRODER (plus particulièrement, car 9 des 11 communes de la zone y figurent), a été conditionnée à 2 niveaux.

A un premier niveau, 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. A un second niveau, ces programmes encouragent, (théoriquement également), une décentralisation vers des entités privées qui doivent participer activement au fonctionnement des GAL. Pourtant, en pratique, les mairies contrôlent presque entièrement les GAL, ce qui décourage une plus grande implication de la part des entités privées. Il s'agit donc d'une décentralisation qui « inocule » le manque de viabilité d'une vraie territorialisation.

2. Malgré tout, on peut parler d'une émergence naissante d'acteurs territoriaux, même si le tissu associatif de la zone d'étude est faible. Il est à signaler que 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

¹⁶² La crise actuelle du secteur du bâtiment aura certainement modifié ces attentes

s'impliquer davantage dans ces projets, ce qui exige que la tutelle d'INTERCCOP soit permanente.

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'agissement initial. Il est vrai qu'elles auraient pu constituer la base d'une spécification d'actifs locaux (traditions, patrimoine) mais pour l'instant, la réalité est bien autre.

3. 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. 2 types de processus se sont produits dans la zone:

- LEADER/PRODER ont été des processus de territorialisation exogènes. En agissant à l'encontre de leur propre philosophie, la délimitation du territoire a été principalement dirigée, par l'Administration régionale¹⁶³. C'est-à-dire que la décentralisation s'est produite de telle façon qu'elle a posé 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 de « guichets » pour la demande de subventions.
- Les initiatives plus endogènes (les Mancomunidades) montrent 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 externe¹⁶⁴.

4. La coexistence et la superposition de divers processus d'institutionnalisation des territoires (LEADER/PRODER) en tant que « *territoires d'opportunité politique* » et des Mancomunidades en tant que « *territoires fonctionnels endogènes* » (Gallardo et al. 2007) montrent la faiblesse du processus de territorialisation. 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 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 les 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.

5. Malgré toutes les faiblesses du développement rural « territorial » tant dans la zone d'étude que dans l'ensemble de la Communauté Valencienne, on peut apercevoir une prise de conscience progressive de la part de divers acteurs, (privés, pour la plupart) sur la

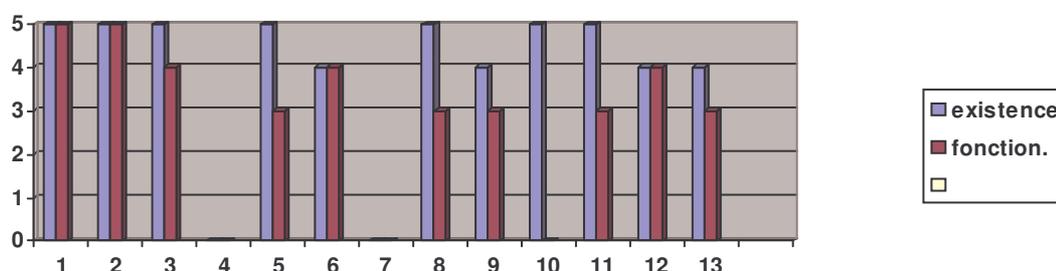
¹⁶³ Ce dirigisme sera encore plus important dans la nouvelle période de programmation 2007-2013 où l'Administration régionale décidera de la composition des zones LEADER par Décret.

¹⁶⁴ Une nouvelle publiée récemment dans la presse régionale indiquait que les mairies appartenant à la Mancomunidad Touristique du Maestrat, s'opposaient à la décision de la Diputación Provinciale de changer le siège de Mancomunidad en question pour la capitale de la province, en dehors de la zone des ces communes.

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 2 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 du territoire 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.

ANNEXE I INDICATEURS DE L'EMERGENCE 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 a valoriser
13. Existence d un processus de mobilisation de ces ressources
14. Unité administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial

| N° Indicateur | Dénomination | Commentaires |
|---------------|---|---|
| 1 | Administrations déconcentrées | L'Espagne, depuis 1978, est un pays tout à fait décentralisé et constitué par des Communautés Autonomes qui disposent de Parlements élus par la population de chaque CC.AA, ainsi que de nombreuses compétences politiques, entre autres de la Politique Agricole Commune |
| 2 | Administrations sectorielles | Les petites régions agricoles, « comarcas », dont leurs territoires sont utilisés par l'Administration pour l'application de la PAC. |
| 3 | Services d'appui au développement | Il y a plusieurs services d'appui au développement mais certains manquent d'une claire délimitation de leurs compétences, ce qui crée un certain chevauchement entre eux. |
| 4 | Territoires de projet sectoriel | Aucun |
| 5 | Territoires de projet global | Il y a de nombreux territoires qui ont émergé pour la réalisation d'un projet de développement, notamment les programmes LEADER et PRODER. Le fonctionnement est très inégal. |
| 6 | Associations territoriales incluses dans les projets. | Dans la plupart des Groupes d'Action Locale (GAL) il y a plusieurs Associations comme membres du même GAL, dont le rôle varie selon les Groupes |
| 7 | Associations territoriales suscitées par des ONG | Aucune |
| 8 | Associations territoriales spontanées | Dans les derniers temps en Espagne et, en particulier dans les territoires ruraux, ont émergé un nombre élevé d'associations (de femmes, culturelles, de jeunes, etc.), qui trop fréquemment existent seulement sur le papier, car leur activité est très faible. Le fonctionnement est assez inégal. |
| 9 | Législation sur les associations territoriales | La législation existe et permet l'existence d'Associations diverses pour les mêmes buts, ce qui est parfois à l'origine parfois de chevauchements entre elles. |
| 10 | Fonctionnement démocratique des associations | pas de commentaires |
| 11 | Ancrage socio territorial des associations | En général, les Associations, qui sont à l'origine de la création des GAL, sont assez ancrées dans la société de leur territoire, mais la situation est assez inégale dans les différentes Associations. |

| | | |
|----|--|--|
| 12 | Emergence d'une perception nouvelle des ressources territoriales à valoriser | Cette émergence est due, en général, à la mise en œuvre des Programmes LEADER et PRODER |
| 13 | Existence d'un processus de mobilisation de ces ressources | Même s'il existe une perception nouvelle des ressources territoriales à valoriser, la mobilisation n'est pas encore suffisante. |
| 14 | Unité administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial | L'inter-municipalité (la municipalité est l'unité administrative la plus petite en Espagne, qui peut être équivalente à la commune en France). |

ANNEXE II

Carte de l'Espagne



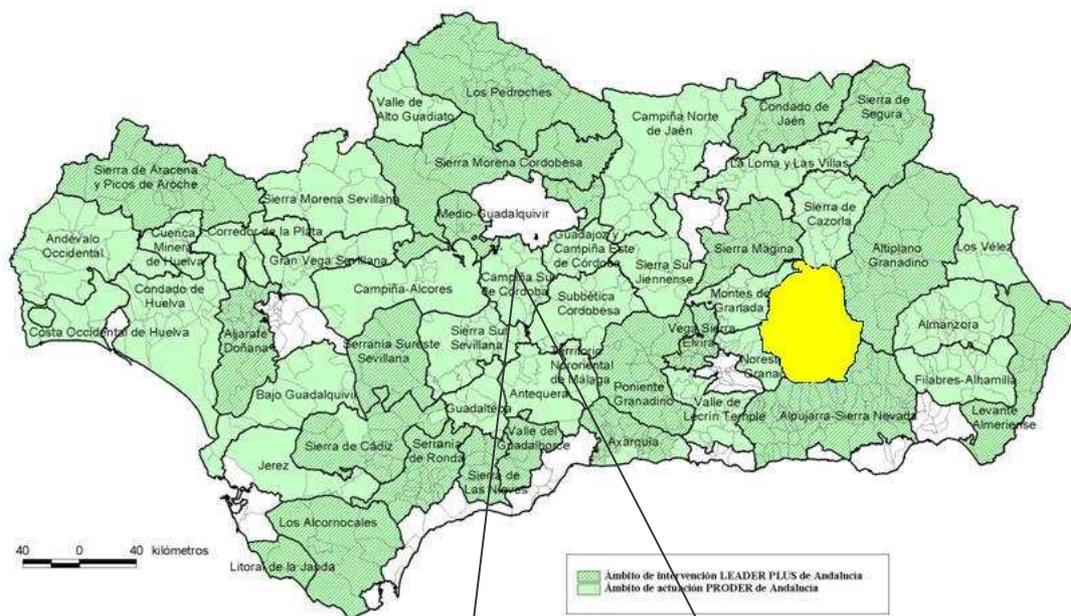
Carte: Groupes LEADER + en Espagne



Carte Groupes PRODER 2 en Espagne

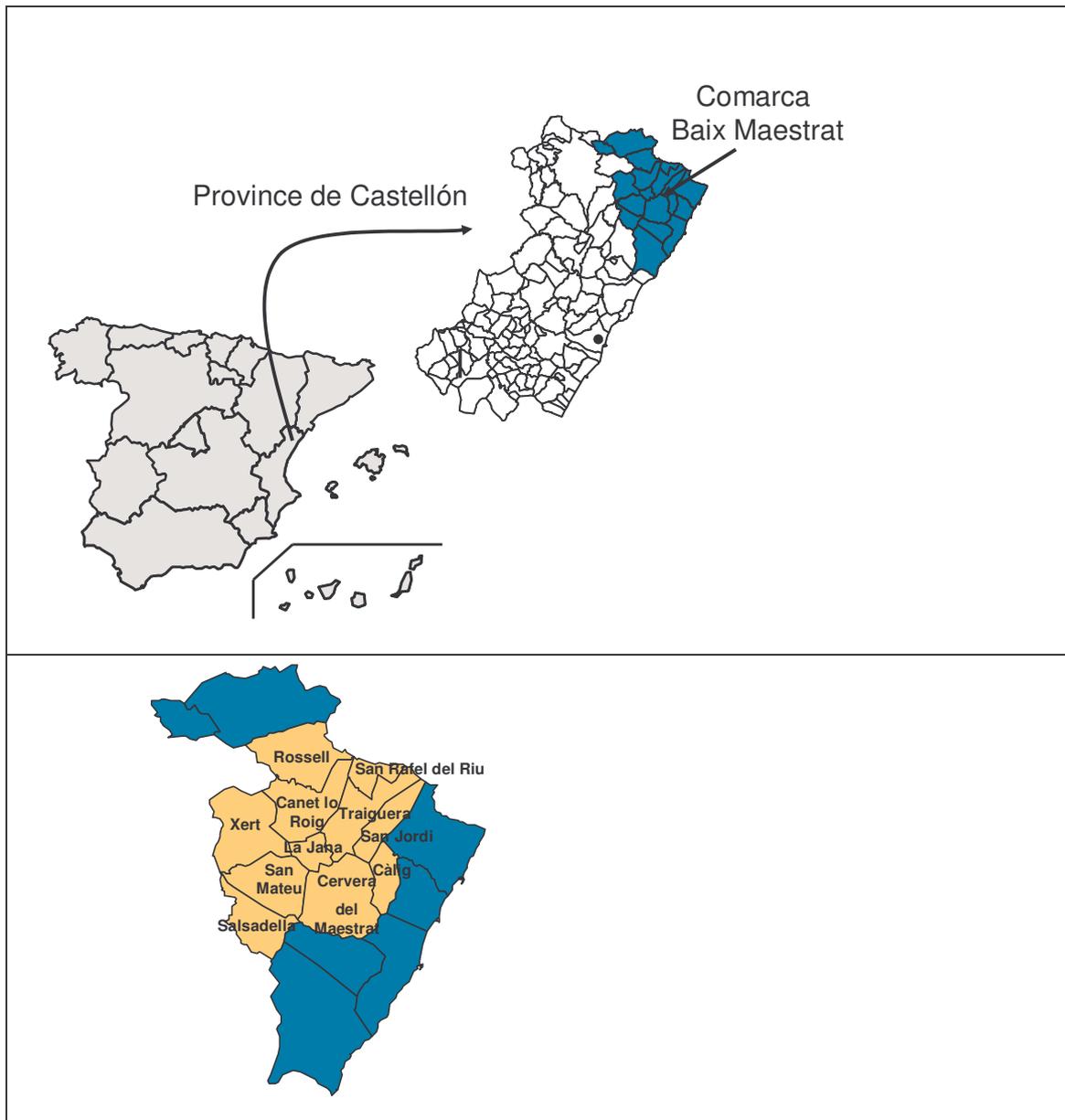
Carte « Comarcas » d'Andalousie

PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA



Carte Localisation de la zone d'étude - Comarca de Val de Aroche

CAMPIÑA
SUD DE
CORDOUE



FRANCE

La territorialisation du Développement rural en France

Points de repère et questions

P.Campagne, J.P. Chassany
(CIHEAM-Montpellier)

La France, comme la plupart des pays de l'Union Européenne, a, de fait, organisé son appui au développement rural en suscitant et/ou en appuyant une segmentation de son espace rural en un certain nombre de territoires de taille diverse. Ce phénomène est maintenant reconnu et admis par tous, responsables politiques, chercheurs et acteurs du développement.

Comme on va le voir, ce phénomène est le produit d'une dynamique historique qui s'est développée après la deuxième guerre mondiale. Mais cette dynamique s'est aussi appuyée parfois sur une structuration territoriale beaucoup plus ancienne qui remonte parfois à plusieurs siècles. C'est notamment le cas pour les « Pays ».

Cette dynamique historique est en fait la résultante des bouleversements importants qui se sont produits dans le monde rural après la deuxième guerre mondiale et dont les plus importants sont sans doute démographiques. De 1950 à 1990 en effet, la France a perdu les 4/5^e de ses exploitations agricoles tandis que la population active agricole passait de 30 % à 5 % de la population active totale. Pendant la même période les agriculteurs devenaient largement minoritaires dans les communes rurales puisqu'ils sont passés depuis 15 ans, dans ces mêmes communes, en dessous du seuil des 10 % des actifs.

Comme on le sait, l'émergence en France, comme dans la plupart des pays de l'Union Européenne, des problèmes actuels du monde rural, sont bien le produit de ces transformations et de leur articulation avec les mutations de la société globale. Ces transformations que traverse la France depuis 60 ans expliquent pourquoi la société rurale et la société globale ont développé des stratégies spécifiques concernant l'espace rural et les implications qu'ont présentées ces stratégies du point de vue de la structuration territoriale de l'espace rural. Il s'en est suivi un foisonnement d'organisations et d'institutions qui ont « produit », à chacune des périodes que l'on peut repérer, une « territorialisation » particulière. Il nous a donc paru important de donner d'abord quelques points de repère sur cette évolution historique. Ce sera l'objet de la première partie de cette note.

Mais cette dynamique historique a abouti à une relative stabilisation du paysage institutionnel de la « territorialisation » du développement rural en France. Cette situation nous permet de traiter dans cette note des cinq principaux types de « territoires » qui constituent le cadre spatial de l'organisation du développement rural aujourd'hui.

Comme on va le voir, cette « territorialisation » est le produit de plusieurs « logiques » qui ont abouti à créer plusieurs types de « territoires » selon que l'on souhaite :

- favoriser ou appuyer l'organisation du développement global (les « Pays »),
- appuyer la valorisation locale des ressources locales (les territoires LEADER),
- organiser la gestion des ressources naturelles (les Parcs nationaux et régionaux),
- permettre aux agriculteurs de participer à la gestion de l'espace rural (les territoires CTE ou CAD, puis MAET),
- affirmer la vocation spécifique de tel ou tel espace (zones d'Appellation d'Origine Contrôlée ou encore espaces particuliers de gestion patrimoniale ou de valorisation de telle ou telle ressource).

On présente ci-après les caractéristiques principales de ces 5 types de territoire en tentant de montrer en quoi ce paysage institutionnel complexe comporte des avantages mais combien il peut constituer aussi des handicaps certains pour l'action des acteurs locaux.

Pour chaque type de territoire on tentera de répondre aux questions posées dans la note de pré problématique¹⁶⁵ concernant la gouvernance, les activités promues, les relations avec les structures d'appui et l'articulation avec les politiques territoriales, de gouvernance et de développement local.

Avant d'engager ces développements, il faut remarquer, dans un souci de clarification, que, quelle que soit la « logique » à laquelle obéit chacun des types de territoire, l'ensemble de ces territoires présentent, de fait, des caractéristiques communes dont les principales sont les suivantes :

- Le territoire s'appuie sur un découpage administratif tout en étant relativement indépendant de lui. C'est ainsi qu'un « Pays » regroupera toujours un certain nombre de communes, mais ne reprendra pas nécessairement les limites des cantons ou des départements dont font partie ces communes¹⁶⁶. Un « Parc national ou régional » aura des limites moins liées aux limites communales.
- Le territoire est souvent qualifié d'« espace intermédiaire » dans la mesure où sa taille se situe entre celle d'une commune rurale (de 50 à 2000 habitants) et celle du département (de 200.000 à 1.000.000 d'habitants).
- Le territoire inclut les petites villes qui le structurent mais exclut les agglomérations de plus grande taille. Il existe des politiques spécifiques pour les « agglomérations ».
- Selon la logique dont il est l'expression, le territoire n'est pas nécessairement homogène ni du point de vue géographique, ni du point de vue socio-économique.
- Les formes juridiques adoptées pour la gestion des activités mises en œuvre dans chaque type de territoire sont relativement diverses. Les plus courantes sont le Syndicat Mixte de Communes et l'Association de loi 1901 conventionnée avec l'Etat.

Nous ne traiterons ici que des territoires « institutionnalisés », c'est à dire de ceux qui ont une organisation et une gestion qui ont été définis par des règles du jeu spécifiques, définies ou approuvées par les pouvoirs publics.

¹⁶⁵ Recherche comparée RAFAC sur les « territoires ruraux en Méditerranée » *Contribution à une « pré problématique »* T.Abdelhakim, O.Bessaoud, P.Campagne. 16 avril 2004.

¹⁶⁶ On sait que le découpage administratif français est basé sur 29 régions, divisées en 95 départements eux-mêmes partagés en 3995 cantons et 36.000 communes.

A. La formation historique de la territorialisation du développement rural en France

Pour pouvoir comprendre de façon sommaire mais suffisante comment est apparue la structuration spatiale actuelle nous proposons d'utiliser les points de repère suivants :

a. Espace rural et sociétés rurales : les définitions statistiques :

- L'après guerre : les communes rurales se définissent comme celles qui abritent « moins de 2000 habitants agglomérés au chef lieu ».
- 1960 : Après 15 ans d'exode rural on voit émerger des « zones de peuplement industriel et urbain » (ZPIU) qui sont souvent constituées de communes périphériques aux villes et des communes que l'on qualifie de « rural profond ».
- 1996 : Selon les définitions de 1960, le rural « hors ZPIU » ne représente plus que 3 millions d'habitants sur les 60 millions que compte alors la France, ce qui ne correspond pas à la réalité de la distinction que l'on peut faire entre « rural » et « urbain ». L'INSEE adopte alors de nouvelles définitions : centres urbains, zones à dominante urbaine, zones à dominante rurale. Ces dernières vont inclure les bourgs et centres ruraux qui sont dans ces zones rurales, même si ceux-ci ont une population qui dépasse 2000 habitants.
- Cette nouvelle nomenclature a eu l'énorme avantage de réinclure dans l'espace rural ces petits centres dont l'importance pour le développement rural et la vie rurale n'est plus à démontrer.
- Avec ces nouvelles définitions, la population « à dominante rurale » représentait à la fin des années 1990 à peu près 13 millions d'habitants, sur les 60 millions que comptait la France à la même époque.

b. La situation démographique du monde rural à la fin de la deuxième guerre mondiale :

- A la fin de la deuxième guerre mondiale l'espace rural est structuré quasi exclusivement par l'agriculture et les agriculteurs en raison de leur position démographique dominante et du mode d'occupation de l'espace par l'agriculture.
- La structuration spatiale est donc basée sur le découpage administratif (elle est basée essentiellement sur les cantons). Mais une catégorie statistique apparaît bientôt avec les « petites régions agricoles » qui désignent les espaces homogènes du point de vue de leur utilisation par l'agriculture et l'élevage. Ce sont des zones rurales de dimension très diverse. Elles représentent la première structuration de l'espace rural indépendante des structures administratives communales et départementales.
- La période 1946-1960 est largement dominée par l'exode rural : 1,5 million d'exploitations agricoles disparaissent, soit le tiers d'entre elles et la population agricole diminue de plus de 2 million (- 30 %). Les agriculteurs restent cependant majoritaires dans les communes rurales (33,8 %).

c. La loi d'orientation agricole de 1960 et 1962 va promouvoir la « modernisation » de l'agriculture :

Elle se situe dans la perspective du traité de Rome de 1957 et elle sera rapidement relayée par la Politique Agricole Commune (PAC). La France redevient exportatrice pour un certain nombre de productions agricoles. La productivité du travail va être multipliée par 7 en 30 ans. Les agriculteurs représentent moins de 10 % des actifs dans les communes rurales dès 1990.

d. Mais la PAC a surtout des effets sur la différenciation spatiale de l'espace agricole français :

En 1990, 80 % de la valeur ajoutée agricole est produite sur 20 % de l'espace agricole. Les campagnes se sont vidées de leurs éléments les plus dynamiques et ne sont souvent plus peuplées que de femmes, d'enfants et de personnes âgées.

e. Cette situation n'est pas venue brutalement :

Elle est déjà perceptible au milieu des années 60. Elle va provoquer deux types de réactions, la première dans les pouvoirs publics et la deuxième dans les populations :

- Dès 1954, l'Etat a le souci de tenter le rééquilibrer les espaces régionaux qui ont été l'objet d'une forte différenciation provoquée par la guerre, la reconstruction et le redémarrage industriel. Cette stratégie sera mise en œuvre à l'aide de grandes structures de développement : les *compagnies nationales d'aménagement*. Une dizaine d'entre elles sont créées en moins de 5 ans. Elles sont chacune chargée d'une région que la mise en place de la PAC et le développement industriel a particulièrement marginalisé. Leur rôle consistera essentiellement à réaliser des infrastructures manquantes pour le développement agricole et rural, comme par exemple des réseaux d'irrigation à partir de grands barrages ou des aménagements impliquant des financements conséquents (CNABRL, Société du Canal de Provence, Compagnie des Landes de Gascogne...)
- De façon concomitante (bien que légèrement décalée essentiellement à partir des années 1967/70) on assiste à la mise en place des *parcs naturels* nationaux et régionaux avec leur valence « développement » qui équilibre leur côté « protection de la nature ». Ils seront progressivement appelés à jouer le rôle de territoires expérimentaux pour un développement territorial durable.

La période 1975-1980 marque le constat de l'échec relatif, financier technique et de gouvernance des compagnies nationales d'aménagement.

Elles coûtent très cher et ne résolvent pas vraiment les problèmes pour lesquels elles ont été créées.

f. Par ailleurs, dès 1975 on voit apparaître un phénomène nouveau de prise en charge du « local » par des associations à vocation générale :

Ces organisations sont constituées à l'initiative de quelques leaders locaux. Leurs objectifs se résumeront bientôt par la formule fortement médiatisée « Vivre et travailler au pays ». Leur stratégie va donc représenter un mouvement qui ira à contre courant de ce qui a été vécu par l'ensemble de la nation comme inéluctable, à savoir le dépeuplement des campagnes et la création de ce qui a été alors appelé par certains le « désert français », en opposition à la forte croissance des agglomérations. Ce mouvement, d'abord modeste, va être soutenu par des

systèmes contractuels créés par l'Etat qui permettront à ces initiatives de disposer d'un minimum de moyens pour agir.

g. En 1982 la première loi sur la décentralisation (Loi Defferre 1982) va donner à ce mouvement un certain cadre institutionnel :

Pour la première fois l'Etat va prendre en compte spécifiquement le «développement local ». Il va créer une structure permettant aux acteurs locaux de s'organiser. La création des « Chartes intercommunales » et l'inclusion du développement local dans les « Contrats de Plan » vont matérialiser cette prise en compte. Par ailleurs, les premières expériences françaises de développement local intégré vont s'organiser. Elles seront soutenues et suivies avec attention par la Commission européenne (1980/1985) (en Lozère, au même titre que dans les Ardennes belges ou sur les Iles écossaises,...). L'évaluation de ces expérimentations sociales en vraie grandeur, permettra à la Commission de lancer son programme Leader sur des bases déjà éprouvées.

h. La fin des années 80 va représenter une accélération concernant l'institutionnalisation de la territorialisation en France. Celle-ci aura les caractéristiques suivantes :

- En 1988 l'Union Européenne publie le premier document concernant une politique de développement rural pour l'Europe : « L'avenir du monde rural ». C'est une communication de la Commission Européenne au Conseil des Ministres de l'Europe, donc un document très important qui fera date dans l'histoire de la politique de développement rural de l'Union Européenne.
- Ce document donne déjà les bases de ce que sera le développement territorial dans l'Union Européenne. Sa première application dans ce domaine sera le programme LEADER I qui débutera en 1989, suivi du programme LEADER II en 1994 et du programme LEADER + en 2000.

i. Il faudra cependant attendre 1995 pour que la France vote la première loi sur les « Pays », dite loi Pasqua :

Cette loi donne le cadre législatif à une institutionnalisation beaucoup plus importante qu'en 1982 d'un certain nombre d'initiatives locales, le plus souvent associatives. Cette loi permet aussi à d'autres initiatives locales de se mettre en place. Il était prévu 42 pays-tests, deux ans après il y en aura plus de 200 en « préfiguration ».

j. En 1999, trois lois vont compléter le dispositif :

- La loi d'Orientation sur l'Aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 25 juin 1999 qui complète la loi de 1995 et la rend plus opérationnelle.
- La loi « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » du 12 juillet 1999 (Loi Voynet) qui instaure notamment les « communautés de communes ». Ce sont des entités administratives regroupant des communes. Elles permettent une synergie dans les investissements publics nécessaires au développement économique et social d'un certain nombre de zones rurales, ce qui n'était pas possible dans le cadre communal trop étroit. La loi organise l'harmonisation du « mille feuille territorial » naissant, issu des diverses tentatives et

essais précédents, et prépare une meilleure articulation avec la cadence des actions lancées au niveau européen.

- La Loi « d'orientation agricole » (LOA) de mai 1999 va introduire un outil particulier permettant aux agriculteurs de participer plus activement au développement local. Il s'agit des « Contrats Territoriaux d'Exploitation » (CTE). Ces contrats vont favoriser le lien entre production et gestion de l'espace et de l'environnement, encourager la création de valeur ajoutée à la fois sur l'exploitation et le territoire et préserver voire développer l'emploi lié aux activités nouvelles ainsi créées.

k. Depuis, les efforts ont porté en France sur la mise en œuvre de ces différents dispositifs sans que ceux-ci connaissent de changements significatifs :

Comme on le verra ci-après, le nombre de « pays » en activité ou en état de préfiguration (près de 300), et de groupes LEADER + (140) témoignent de l'intérêt qu'ont rencontré cette nouvelle organisation du territoire au sein de la population et des responsables locaux.

Après ce rapide exposé historique nous pouvons maintenant analyser dans leurs caractéristiques et dans leurs résultats concrets en termes de territorialisation du développement, les principaux types de territoires institutionnalisés existant actuellement en France et servant de cadre au développement rural.

B. Les « Pays » :

a. Définition :

La loi de 1995 avait déjà défini le pays comme « un territoire présentant une cohésion géographique culturelle et économique ou sociale » reconnue par la « commission départementale de la coopération intercommunale ». Il exprime la communauté d'intérêts existants dans le territoire le délimitant ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

b. Objectifs :

- Donner aux acteurs locaux un *cadre de projet*.
- Institutionnaliser le territoire comme *espace de cohésion*.
- Rendre la « *démarche projet* » fondatrice du territoire. C'est le projet qui crée le territoire.
- Donner un cadre territorial à la coordination des initiatives publiques.
- Placer la *contractualisation* au cœur du système de développement.
- Imaginer un *mode de gouvernance* adapté à ce type de territorialisation.

c. Fonctionnement :

- Structure légère dont l'objectif est d'utiliser les structures publiques, privées et associatives existantes.
- En général un chargé de mission est recruté et quelques appuis ponctuels viennent renforcer le dispositif.

d. Gouvernance :

- La définition du *périmètre du pays* se fait en deux temps, périmètre provisoire et périmètre définitif.
- Il n'y a pas de seuil de population mais il est recommandé que le périmètre ne soit ni trop grand pour ne pas représenter trop de difficultés de gouvernance, ni trop petit pour ne pas trop limiter les synergies entre les espaces et les acteurs.
- Le *Conseil de développement* est l'organe sous l'égide duquel va se faire le diagnostic, l'élaboration de la stratégie de développement, la définition des opérations et des projets de développement susceptibles de la mettre en œuvre, le suivi, le contrôle et l'évaluation de ces opérations. Il est composé de représentants locaux des milieux économiques sociaux et culturels, publics, privés et associatifs.
- La *Charte de pays* exprime le projet commun de développement durable du territoire. Elle est élaborée par l'ensemble des acteurs locaux sous l'animation du Conseil de développement. Elle est élaborée dès que le périmètre d'étude a été approuvé.
- Le *Contrat de territoire* va devenir le cadre qui va matérialiser les engagements entre les différents partenaires concernés par la mise en œuvre de la charte de pays.
- Le *Contrat de Territoire* est inscrit dans le *Contrat de Plan Etat Région* qui fixe les engagements réciproques opérationnels et financiers entre l'Etat, la Région et les collectivités locales concernées.
- La mise en œuvre des opérations pourra être confiée soit à un établissement public à fiscalité propre (EPCI Établissement Public de Coopération Intercommunale...), soit à un syndicat mixte soit à un Groupement d'Intérêt Public de Développement Local.

e. Articulation avec les politiques :

On voit clairement que les « Pays » se présentent bien comme un outil privilégié de la politique d'aménagement du Territoire telle qu'elle a été définie en France par les deux lois fondamentales sur l'aménagement du territoire de 1995 et de 1999.

Il faut également noter que la mise en place des Pays est l'aboutissement d'une politique d'accompagnement du développement local qui a débuté dès 1982 par la loi Defferre sur l'aménagement du territoire. C'est en effet cette loi qui a mis en place les contrats de plan Etat Région et qui, pour la première fois en France, a posé le principe d'un appui de l'Etat au développement local.

Par ailleurs, comme on va le voir, l'articulation avec les programmes LEADER est importante et offre des synergies très intéressantes.

C. Les « territoires LEADER » :

Il y avait 140 territoires LEADER en France en 2006. Ils concernaient 20 régions et 79 départements, 40 % du territoire métropolitain et 13,2 % de la population totale. Le « programme national LEADER », élaboré conformément aux instructions de l'Union Européenne, a été validé par une commission interministérielle le 22 juillet 2000. Les territoires LEADER candidats ont été sélectionnés par une commission nationale entre octobre 2001 et juillet 2002. Le programme a effectivement démarré dans les territoires fin 2002. Il s'est achevé fin 2006 pour la programmation des actions et fin 2008 pour la mise en œuvre de ces actions et la mobilisation des financements correspondants.

a. Définition :

Le programme LEADER, dès sa définition en 1989, s'est voulu un programme « territorialisé ». La définition de ce programme reprenait d'ailleurs une « trilogie » initiée avant lui mais qu'il aura largement contribué à généraliser. Le développement rural en Europe est en effet un développement territorialisé, multisectoriel et géré par les acteurs locaux. Le « territoire » est donc le fondement du processus que va appuyer le programme. Le territoire LEADER bénéficiera des mêmes qualificatifs que celui des « pays », à savoir « cohérence » et « cohésion ». On peut même avancer plutôt que les territoires LEADER, qui ont largement préexisté aux « Pays », tels qu'ils sont définis par les deux lois auxquelles il est fait référence ci-dessus, ont fourni aux « Pays » leurs qualificatifs principaux.

Les deux termes de « cohérence » et de « cohésion » ne sont pas accompagnés de celui d'« homogénéité ». Il n'est donc pas nécessaire qu'un territoire soit homogène sur le plan géographique, économique culturel et social pour pouvoir être retenu comme territoire LEADER. Cette absence de référence à l'homogénéité n'est pas le fruit du hasard. Elle est tout à fait volontaire. Parmi les raisons de ce choix, il faut remarquer notamment qu'un territoire homogène va avoir à gérer principalement des concurrences entre des unités de production de taille et de niveau de productivité différente par exemple, alors qu'un territoire hétérogène va avoir surtout à organiser des complémentarités entre activités, ce qui est quand même davantage porteur de dynamique.

Contrairement aux « Pays », les territoires LEADER ont des seuils de population réglementaires (de 10.000 à 100.000 habitants).

b. Objectif :

On peut avancer que l'objectif recherché dans chaque territoire LEADER est d'abord de valoriser localement les ressources locales, objectif qui est au centre du programme LEADER en général, depuis ses débuts.

Mais il faudrait ajouter aussi que le territoire LEADER a aussi pour ambition de mettre en place un système de « gouvernance » spécifique qui associe étroitement et de façon équilibrée les acteurs privés, les acteurs publics et les acteurs associatifs, dans le GAL groupe d'acteurs locaux, et constitue ainsi un système qui a été également repris par les « Pays ».

Par ailleurs, le programme LEADER + va innover par rapport aux programmes LEADER I et II en demandant à chaque territoire de choisir un objectif thématique parmi les objectifs suivants :

| | |
|---|----------------|
| - Utilisation de nouveaux savoir-faire et de nouvelles technologies | 15 territoires |
| - Amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales | 16 |
| - Valorisation des produits locaux | 17 |
| - Valorisation des ressources naturelles et culturelles spécifiques | 56 |
| - Accueil de nouveaux acteurs locaux et d'entreprises | 19 |
| - Publics cibles : jeunes et/ou femmes. | 13 |

Cet objectif thématique va structurer la stratégie de développement du projet local LEADER.

C'est sans doute ce qui permet une distinction forte sur un même territoire entre les objectifs du « Pays » qui sont des objectifs généraux de développement intéressant tous les secteurs économiques, sociaux et culturels et les objectifs du programme LEADER dans ce même territoire qui concernent seulement un thème particulier. On pourra avancer les mêmes éléments pour les territoires LEADER qui comprennent tout ou partie du territoire d'un Parc National.

c. Caractéristiques des 140 « territoires LEADER + » :

- Faible densité de population : 36 habitants au km² contre 108 pour la France entière.
- Une population légèrement plus âgée que la moyenne française (10,3 % > 75 ans contre 7,7 %)
- Une population qui augmente sensiblement (1,2 % par an) en raison principalement des mouvements migratoires largement positifs.
- Des activités économiques diversifiées.
- Un potentiel touristique significatif.
- Une structure de l'emploi significativement différente de la structure française où domine cependant largement l'emploi tertiaire.

d. Gouvernance et Fonctionnement :

- Chaque territoire a été défini par un groupe d'acteurs locaux publics et privés (le GAL) qui ont élaboré la candidature du territoire pour le programme LEADER +.
- Cette candidature représentait un document de projet de 50 pages décrivant le diagnostic, la stratégie de développement, la structure des opérations prévues, le système de gouvernance le budget et le système de financement.
- Une fois la candidature retenue par une commission nationale, le territoire s'est organisé autour d'une structure qui en a la responsabilité qui est le Comité de Programmation.
- Ce dernier est composé en moyenne de 50 % d'acteurs publics et de 50 % d'acteurs privés.
- Les acteurs publics sont une émanation des administrations et collectivités locales.
- Les acteurs privés sont composés pour 46 % d'associations locales (à vocation sociale, culturelle ou économique), 28 % d'entreprises locales, et 26 % de représentants professionnels.
- Le Comité de programmation est le responsable de l'identification des opérations, de leur cohérence avec le projet global de développement, de leur mode de financement, de leur suivi et de leur évaluation.
- L'effectif des membres des comités de programmation est important (entre 14 et 67 membres selon les territoires).
- La mise en œuvre du programme est assurée globalement par un certain nombre d'acteurs locaux, identifiés comme des « porteurs de projet » publics, associatifs ou privés, individuels et/ou collectifs.
- La coordination de l'élaboration et de la mise en œuvre est assurée par un chargé de mission qui est inséré dans une structure locale qui en a la responsabilité, le plus souvent de type Syndicat Mixte à Vocation Multiple ou Association.

e. Financement :

- Dépenses publiques nationales : 42 % de l'ensemble, réparties de la façon suivante :

- . .Etat : 18 %
- . Région : 21 %
- . Département : 27 %
- . Communes : 26 %
- . Autres public 8 %.
- . Union Européenne : 33 %
- . Dépenses Privées 14 %

Généralement c'est une structure liée à une collectivité territoriale qui reçoit les financements destinés à ce programme et les met à disposition du GAL pour la réalisation des actions envisagées

f. Articulation avec les autres politiques :

- Une articulation spécifique a été recherchée avec l'organisation des « pays » et des « parcs » :
 - . 68 % des Territoires sont étroitement associés aux démarches des Pays.
 - . 20 territoires sur les 140 ont une forte articulation avec les Parcs Nationaux.
- Une forte articulation apparaît avec les politiques « structurelles » initiées par l' Union Européenne notamment pour les politiques rurales proposées par la dernière réforme de la Politique Agricole Commune.

D. Les territoires protégés

Il existe différentes sortes d'espaces protégés en France : les réserves naturelles, au nombre de 153 et qui présentent un intérêt écologique, à forte protection réglementaire contre toute intervention artificielle susceptible de les dégrader, mais sur des surfaces relativement réduites, les parcs naturels régionaux et les parcs nationaux. Ce sont ces deux dernières catégories et plus particulièrement les parcs naturels régionaux, du moins jusqu'à la nouvelle loi sur les parcs nationaux d'avril 2006, ce qui rapproche beaucoup ces derniers du mode de fonctionnement des parcs régionaux. En effet les acteurs locaux ont une possibilité au travers du Conseil d'Administration dans lequel ils sont représentés, de s'exprimer et de participer à l'élaboration d'une politique de développement territorial, ce qui nous intéresse pour l'analyse des territoires concernés au sens où ils ont été définis en introduction.

Différents textes de loi sont venus préciser le concept de Parc naturel régional, depuis la loi de 1967 jusqu'au décret pris en Conseil d'Etat en septembre 1994.

1. Les Parcs naturels régionaux

a. Définition :

Les parcs naturels régionaux sont des espaces protégés du fait de leur intérêt naturel, culturel et touristique. Ils constituent le cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques (région et communes) en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine culturel et naturel, notamment lorsque l'équilibre de ce patrimoine est menacé.

Le territoire concerné comprend en moyenne 80 communes pour une surface allant de 25 000 ha à 400.000 ha. Il existe actuellement 42 parcs régionaux correspondant à des espaces ruraux

et comprenant aussi des villes moyennes dont certaines ont le statut de villes portes, ainsi que des communes associées.

b. Objectifs

Il s'agit de protéger le patrimoine naturel et culturel d'un territoire donné faisant l'objet d'un projet de développement. Cela se traduit par différents objectifs :

- mettre en œuvre une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages,
- contribuer à l'aménagement du territoire,
- contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie,
- organiser l'accueil, l'éducation et l'information du public,
- réaliser des actions expérimentales exemplaires,
- contribuer à des programmes de recherche.

c. Gouvernance et fonctionnement

La création d'un PNR dépend de l'initiative de la Région qui va négocier avec les collectivités territoriales et en particulier les communes une adhésion volontaire, autour d'un projet commun élaboré en concertation également avec les acteurs locaux (associations locales et partenaires socio-économiques intéressés), une charte. C'est le Préfet qui prend la décision de classement du territoire concerné en PNR. Cette décision peut être remise en cause au bout de ces 10 ans si l'évaluation établie à ce terme apparaît défavorable à l'ensemble des partenaires.

La charte définit l'action de l'organisme de gestion du PNR et les moyens humains et financiers nécessaires. Ce document comprend un diagnostic global socio-économique et environnemental, un ensemble d'orientations et différents documents annexes, dont les statuts de l'organisme, l'emblème du Parc et une convention d'application de la charte avec l'Etat.

Le gestionnaire est en général un établissement public de collectivités territoriales, de type syndicat mixte. Il comprend des élus des Conseils Régionaux, des communes du Parc et des Conseils Généraux. Il prend l'avis de personnalités scientifiques réunies au sein d'un Comité scientifique, de représentants des associations locales et des partenaires socio-économiques. Il définit un programme d'action pluriannuel.

Le personnel de l'organisme gestionnaire est constitué de 15 à 30 titulaires ou contractuels de la fonction publique territoriale, spécialistes du développement et de l'écologie et de l'administration

La difficulté consiste à faire respecter par l'ensemble des acteurs et décideurs locaux les orientations et les actions de préservation du patrimoine naturel et culturel. Cela passe par des actions soutenues d'information, d'animation et de sensibilisation au niveau local. Cela implique également une démarche de contractualisation avec les acteurs en apportant en particulier des moyens supplémentaires. Il s'agit bien d'une protection contractuelle.

Le Parc est propriétaire d'une marque avec un cahier des charges permettant de faire respecter et de protéger la qualité des produits et services offerts au niveau du territoire du PNR (origine du territoire du PNR, authenticité, caractère artisanal de la fabrication, prise en compte de l'environnement dans les processus de fabrication...)

L'évaluation réalisée à la fin de la période de 10 ans d'existence du PNR, permet au Préfet de reconduire l'arrêté de création ou dans le cas contraire de mettre fin à l'expérience.

d. Financement

Le budget annuel d'un PNR est d'environ 1 à 2 millions d'euros dont 35% sont fournis par la Région, 30% par les départements, 10% par le Ministère de l'Environnement et le reste par les autres ministères, l'Union Européenne et éventuellement des recettes propres.

e. Articulation avec les autres politiques et institutions

Comme on l'a vu, les PNR sont en relation directe avec la Région, mais il peut y avoir des parcs naturels interrégionaux voire internationaux dans le cadre de l'UE.

Les PNR peuvent être consultés, à leur demande, pour l'élaboration des schémas directeurs et des POS ou maintenant des PLU. Ils peuvent faire jouer éventuellement leur droit de préemption sur les espaces qu'il leur semble nécessaire de protéger au cas où toutes les autres démarches n'ont pas abouti.

Jusqu'en 1994 les PNR représentaient une des formes territoriales institutionnalisées les plus avancées dans le cadre d'une décentralisation naissante. La loi Pasqua sur les pays (1995) puis la loi Voynet dite LOADDT (1999) ont repris ce concept en l'étendant à d'autres territoires (les pays et les agglomérations) et en créant les conditions d'une plus grande dynamisation sociale et d'une démarche de démocratie participative plus explicite.

2. Les Parcs nationaux

Les Parcs nationaux, créés dans le cadre de la loi de 1960, sont au nombre de 7. Ils couvrent près de 2% du territoire français et poursuivent à peu près les mêmes objectifs que les PNR. Cependant ils relèvent à la fois d'une logique réglementaire et d'une logique contractuelle faisant référence simultanément à une démarche descendante et à une démarche ascendante, pour remplir leurs missions. De fait les Parcs nationaux comprennent deux zones principales au statut différent : ils sont en effet constitués d'une zone centrale, dite zone cœur dans la nouvelle terminologie et d'une zone périphérique. Ils sont pour la plupart inhabités dans leur zone cœur laquelle relève en théorie d'une logique de protection réglementaire relativement stricte qui s'impose à tous. La zone périphérique, qui est habitée, pourrait être comparée au territoire des PNR, mais avec des formes de gouvernance différente. Le rôle de l'Etat y apparaît beaucoup plus prégnant, le financement de l'Établissement public venant directement et pour sa plus grosse part du Ministère de l'environnement. Néanmoins de plus en plus, du moins c'est ce que l'on peut observer sur le Parc national des Cévennes, le seul Parc national dont la zone cœur est habitée, et qui sert de référence expérimentale en matière de développement durable pour l'ensemble des Parcs nationaux, la négociation avec les acteurs locaux et avec les décideurs institutionnels locaux et la contractualisation prennent le pas sur l'application stricte d'un règlement de protection établi par l'Etat, dans le cadre également des principales directives européennes en matière environnementale.

De même, certains Parc nationaux n'hésitent pas à soutenir sur l'ensemble de leur territoire des actions de développement socio-économique qui leur semblent susceptibles de favoriser une gestion écologique et soutenable des différents milieux, que ce soit en zone centrale ou en zone périphérique. On s'achemine ainsi vers la notion de « gestion conservatoire » des

milieux s'écartant notablement de la stricte protection de la Nature. Il n'en reste pas moins vrai que la zone coeur des Parcs nationaux constitue un véritable sanctuaire écologique...et que toute décision doit recevoir l'aval du ministère...

E. LES AUTRES TERRITOIRES INSTITUTIONNALISES : L'EXEMPLE DES TERRITOIRES LIES AUX POLITIQUES AGRICOLES ET RURALES (NOTAMMENT LE 2^{IEME} PILIER DE LA PAC)

Les agriculteurs tiennent encore la plus grande partie de l'espace rural. Même s'ils n'en contrôlent pas toujours parfaitement l'évolution paysagère, environnementale ni les caractéristiques culturelles, on peut considérer qu'ils contribuent fortement à la dynamique des territoires. Les politiques agricoles et de développement rural, telles qu'elles sont élaborées dans le cadre de la Réforme de la PAC et avec les spécificités de la profession agricole en France, sont de ce fait des déterminants non négligeables de l'évolution de nombreux territoires. Les principales politiques mises en œuvre relativement à cet aspect territorial concernent les Mesures Agri Environnementales depuis la mise en œuvre de l'article 19 jusqu'aux CTE (Contrats Territoriaux d'Exploitation devenus Contrats d'Agriculture Durable CAD).

La Politique Agricole Commune (PAC), mise en place en 1962 avait pour but d'augmenter la productivité de l'agriculture, de stabiliser les marchés pour garantir la sécurité alimentaire de l'Europe et d'améliorer les revenus des agriculteurs. Dès les années 1970 on commence à percevoir les effets pervers de cette politique, notamment en termes de disparités territoriales mais aussi en terme de dégradation de l'environnement. En 1985 sont mises en place des mesures d'amélioration de la qualité de l'environnement (Livre vert), mesures anticipant les futures mesures agri environnementales qui apparaîtront en 1992 avec la Réforme Mac Sharry (mesures d'accompagnement de la PAC). De fait, ces mesures se réfèrent au principe de subsidiarité, chaque Etat étant chargé de leur adaptation au contexte local.

Entre 1993 et 1999 des « Opérations Locales Agro-Environnementales permettent d'élaborer des mesures adaptées aux enjeux locaux des territoires. Les mesures mises en place visent à compenser le surcoût engendré par l'adoption de nouvelles pratiques agricoles plus favorables à l'environnement ou permettant à minima le maintien des exploitations agricoles dans les zones difficiles, à handicap naturel ou en retard de développement. A partir de 1999 les compensations seront calculées également sur la base des « bonnes pratiques agricoles habituelles » (BPAH), d'où 22 mesures inscrites dans le Règlement de Développement Rural (RDR) appliquées dans le cadre des Plans de Développement Nationaux Ruraux (PDRN), selon les enjeux nationaux et locaux de chaque Etat. Cette deuxième vague de MAE donnera naissance en France aux Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) remplacés plus tard par des contrats d'agriculture durable (CAD). L'abandon progressif des CTE puis des CAD, pour des raisons liées à leurs coûts de transaction trop élevés et au dépassement des montants budgétaires alloués, a conduit à revenir à un système de MAE territorialisées (MAET).

La mise en place du réseau Natura 2000 pour la sauvegarde de la biodiversité et le rôle joué par les agriculteurs voire les ruraux contribuant également à façonner les paysages et à orienter d'une certaine manière le développement des territoires, constituera un prolongement de ces dynamiques territoriales liées au monde agricole et rural

1. Les CTE et les CAD

Ils ont été créés par la Loi d'Orientation Agricole de 1999. Ils ont été suspendus dès le mois d'août 2002 pour être remplacés en juillet 2003 par les Contrats d'Agriculture Durable davantage centrés sur les questions environnementales territoriales, alors que les CTE prenaient en compte obligatoirement un volet socio-économique et un volet environnemental. Nous verrons par la suite comment les CTE puis les CAD s'inscrivent dans la constitution et la gouvernance d'un territoire.

a. Définition

Ce sont des contrats individuels souscrits par les agriculteurs avec la puissance publique (l'Etat) et qui s'inscrivent dans une démarche collective définie au niveau d'un département ou d'un territoire infra départemental. Ils concernent avant tout le monde agricole bien qu'une ouverture plus large vers les ruraux soit envisagée (sans effet réel, la profession agricole n'étant pas prête à s'ouvrir aux autres secteurs de l'économie locale pour gérer un espace qu'elle s'est approprié depuis la fin de la seconde guerre mondiale). Ils viennent compléter la panoplie des mesures ayant pour but la mise en œuvre sur un territoire donné, aux caractéristiques environnementales semblables, de bonnes pratiques de gestion des terres et de préservation des milieux et des paysages.

b. Objectifs

Il s'agit d'inciter les agriculteurs à contribuer au développement durable :

- En reconnaissant la multifonctionnalité de l'agriculture qui remplit une triple fonction, économique, sociale avec la création et /ou le maintien d'emplois et environnemental par le simple fait d'occuper une grande partie de l'espace rural et par les pratiques techniques mises en oeuvre
- En aidant à créer de la valeur ajoutée (revenus, installation de jeunes...)

c. Fonctionnement et gouvernance

Les enjeux du développement agricole et du développement durable sont définis au niveau national, départemental et individuel.

Au niveau national la définition des enjeux tient compte des politiques publiques de l'UE et plus particulièrement du second pilier de la PAC correspondant à la politique de développement rural (Règlement de Développement rural RDR) ainsi que des politiques publiques plus spécifiques et nationales notamment du Programme de Développement rural National (PDRN).

Au niveau départemental, le Préfet définit après consultation des principaux partenaires agricoles et ruraux départementaux, des priorités par « Arrêtés ». Ces priorités et le cahier des charges des principales actions envisagées à travers les formes d'incitations contractuelles mises au point doivent correspondre au Projet Agricole Départemental (PAD).

Le PAD est un document élaboré par le Préfet après avis de la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA) créée par la Loi d'Orientation Agricole. Il identifie :

- la politique d'orientation des productions agricoles du département,

- la politique d'aménagement des structures d'exploitation répondant aux spécificités du département (renouvellement des chefs d'exploitation agricoles, le développement des filières agroalimentaires, la prise en compte des problèmes environnementaux locaux).

Des contrats types sont alors élaborés avec trois enjeux (environnemental, économique et social). Chaque enjeu identifié conduit à décliner les actions souhaitables avec un cahier des charges correspondant (essentiellement les différentes bonnes pratiques agri-environnementales).

Les enjeux peuvent être également définis à un niveau infra départemental dans un contrat de type territorial. Il existe donc deux « contrats types : le contrat départemental et le contrat territorial

Les exploitants agricoles choisissent parmi les actions souhaitables repérées par le PAD. Ils vont élaborer leur projet

- soit à partir d'une démarche individuelle,
- soit à partir d'une démarche collective (ex. la préservation des paysages ouverts des Grands Causses, liés aux pelouses pseudo steppiques que l'on y rencontre, lesquelles ont tendance à disparaître du fait des pratiques agropastorales modernes).

Les principaux acteurs sont :

- Les Organisations Professionnelles Agricoles Départementales (ADASEA, Syndicats agricoles, Chambres d'Agriculture, la Coopération agricole, le Centre de Gestion.).
- Les Parcs naturels régionaux.
- Les Associations de développement local.
- Les collectivités territoriales locales.
- La DDAF qui instruit les dossiers et réalise les contrôles sur le respect des obligations contractées par les agriculteurs et la DRAF qui dialogue avec l'UE et répartit les fonds dont une partie est d'origine communautaire, les services déconcentrés de l'Etat.
- La Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA) donne son avis sur les CAD types et les CAD individuels. La CDOA est élargie aux ruraux non agriculteurs : même si l'on peut considérer que leur représentation est assez faible (la propriété forestière 1, les associations de protection de la nature 2, l'artisanat 1, les consommateurs 1 et deux personnes « qualifiées »). C'est une nouveauté dans le champ des politiques agricoles et rurales dans la mesure où la Profession Agricole pensait jusqu'alors pouvoir contrôler les questions de développement rural voire territorial...
- le CNASEA (Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitation Agricoles). Cet organisme est chargé d'assurer le paiement des aides contractualisées en s'appuyant sur les DDAF et il est chargé des évaluations périodiques ainsi que de la mise à disposition de données statistiques sur les CAD.

Les contrats sont signés pour 5 ans et peuvent être modifiés en cours d'exécution. Néanmoins des contrôles draconiens sont effectués : il ne s'agit plus seulement d'obligation de moyens mais très clairement d'obligation de résultats sous peines de sanctions financières lourdes.

d. Financement

Le financement des CAD est fourni en partie par l'UE dans le cadre du RDR mais avec en contre partie des contrôles stricts et par l'Etat français (ministère de l'agriculture) via le CNASEA

e. Articulation avec les autres politiques et Institutions

La Loi d'Orientation Agricole de juillet 2000 vient après la LOADDT de juin 1999. Tout en se centrant sur les questions d'orientations de la politique agricole nationale, elle s'articule avec les politiques agricoles et de développement rural européennes (PAC réformée) à travers la recherche de cohérence avec le RDR ainsi qu'avec les politiques nationales (le PDRN) et les politiques plus spécifiques de développement territorial.

Ainsi donc tout en étant très fortement orienté sur le monde agricole, les CAD prennent une véritable dimension territoriale en raison même du fonctionnement de ce type d'institution et de la forme de gouvernance qu'elle induit. Malheureusement depuis 2006 il n'y a plus de CAD et l'on s'engage dans une réflexion pour réformer la PAC, dont il est difficile de prévoir les résultats.

2. Les Mesures agri environnementales territorialisées (MAET)

L'ensemble des mesures agri environnementales (MAE), comprend des MAE nationales et régionales déconcentrées et depuis 2006 des MAE territorialisées. Les MAE nationales comprennent deux dispositifs, Prime Herbagère Agro environnementale (PHAE2) et diversification des assolements en cultures arables. Les MAE régionales déconcentrées couvrent six dispositifs : polyculture élevage économe en intrants, conversion à l'agriculture biologique, protection des races menacées, préservation des ressources végétales menacées et amélioration du potentiel pollinisateur pour l'apiculture.

Les mesures agri environnementales territorialisées (MAET), mises en place en 2006, concernent un dispositif à définition locale pour répondre à des enjeux spécifiques localisés dans des zones d'action prioritaires (ZAP). Elles répondent à 4 types d'enjeux prioritaires, l'enjeu biodiversité, en liaison avec les sites Natura 2000, l'enjeu eau, l'enjeu risques naturels et protection des forêts contre les incendies ou la lutte contre l'érosion des sols ainsi que l'enjeu paysage. Les mesures mises en œuvre visent à inciter les agriculteurs à adopter des pratiques favorables à la biodiversité (relevant de la Directive Natura 2000) ou paysagères, reconnues comme utiles au niveau d'un territoire ou visant à renforcer certaines activités agricoles, en particulier les activités agro pastorales dans les zones de montagne françaises. Il s'agit aussi de mieux prendre en compte les attentes de la société et de simplifier les procédures.

a. Les MAET en Languedoc Roussillon :

A titre d'exemple le Languedoc Roussillon a décidé de retenir les objectifs de la Directive Eau, ceux de la protection contre les incendies de forêt –DFCI- et la préservation du paysage après arrachage des vignes pour éviter l'enfrichement des zones en déprise viticole.

Il s'agit tout d'abord de définir un territoire précis au sein d'une ZAP, de susciter l'émergence d'un opérateur agri environnemental responsable du projet agro environnemental du territoire et enfin de définir les mesures adéquates, choisies parmi un ensemble d'engagements unitaires prédéfinis au niveau régional ou départemental et leur cahier des charges. Le projet est examiné et validé par la Commission Régionale Agro Environnementale (CRAE). Puis vient la phase de montage des dossiers individuels d'engagement.

b. Le réseau européen Natura 2000 et l'application française de ce dispositif :

C'est le second volet des actions retenues notamment en Languedoc Roussillon.

L'un des objectifs assignés aux MAE est de contribuer au bon état des sites Natura 2000 mis en place dans un but de préservation de la biodiversité. Les MAET constituent le cadre de ces actions.

De fait Natura 2000 est l'application de deux directives européennes, la Directive oiseaux (préservation des sites riches en oiseaux sauvages) et la directive Habitats, faune et flore dont l'objectif est le maintien des espèces et des écosystèmes naturels constituant leur habitat.

Un comité de pilotage réunit les représentants des acteurs locaux et les services de l'État (maires, chambres consulaires, syndicats agricoles, associations locales et naturalistes, DDAF, DIREN, ONF, ONCFS, fédérations de chasse et de pêche...Ce comité de pilotage joue le rôle d'opérateur environnemental. Un document d'objectif (DOCOB) est élaboré dans la concertation et un plan de gestion mis en place. Là aussi on peut percevoir une amorce de territorialisation sous l'effet de ces procédures réunissant les acteurs locaux et les services centralisés de l'Etat. Cela peut éventuellement se traduire en termes de dynamique paysagère spécifique et constituer une ressource territoriale valorisable dans une démarche de développement local. Une démarche en termes d'obtention de label pour renforcer cette spécificité est envisageable.

Une des difficultés réside dans l'importance des coûts de transaction pour mettre en place ces mesures et les contrats qui vont avec. Les procédures d'évaluation demeurent encore très faibles voire inexistantes. Néanmoins on peut en attendre une contribution opérationnelle à l'émergence d'une identité territoriale paysagère non négligeable, susceptible d'être considérée par les acteurs comme une véritable ressource spécifique cachée, non délocalisable. On serait donc bien dans un processus de territorialisation du développement original.

CONCLUSION

Nous retiendrons les éléments 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, quoique 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, tendue 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 également 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 local, 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

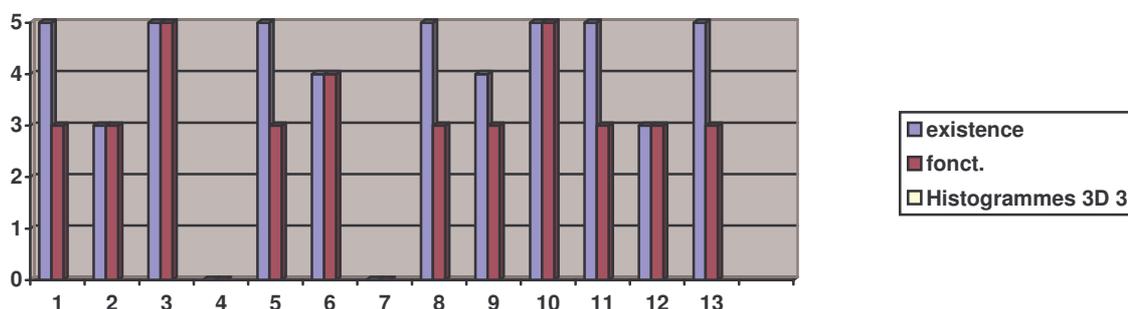
On soulignera enfin le rôle de la recherche pour théoriser ces démarches de développement local durable et territorialisé. Une première phase d'investissement intellectuel plus ou moins collectif et plus ou moins long, soutenu par un travail plus ou moins abouti de prospective et le choix plus ou moins démocratique des actions de développement à privilégier sera suivi de plus en plus la mise en place d'un système d'évaluation à mi parcours, voire en temps réel... Tout cela, constitue des facteurs très favorables à une authentique territorialisation du développement.

La recherche et les chercheurs apparaissent de fait comme un partenaire à part entière dont le rôle apparaît de plus en plus essentiel dans la construction des territoires et de leur identité, notamment dans les espaces protégés. L'expertise des chercheurs et leur capacité à développer de nouveaux concepts liés à la notion de développement soutenable articulant les dynamiques écologiques, sociales et environnementales y occupent une place statutaire importante.

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.

ANNEXE : 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 a valoriser
13. Existence d un processus de mobilisation de ces ressources
14. unite administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial

La tradition jacobine de l'Etat français s'est toujours opposée à une trop forte prégnance des territoires au sein de la nation. Efficacité apparente du pouvoir lorsqu'il semble que tout est parfaitement centralisé et contrôlé, méfiance à l'égard des mouvements communautaristes, susceptibles de remettre en cause l'autorité de l'Etat et surtout de générer des tentatives hégémoniques de certains groupes ou catégories d'agents, risques d'exclusion des minorités, peuvent expliquer cette prudence.

Paradoxalement la période moderne conduit à tempérer cette vision optimiste de la centralisation et de ses bienfaits, en particulier de son efficience en matière de gouvernement du territoire d'une nation et en matière d'équité. La mondialisation, forme de centralisation autrement plus redoutable par le jeu des forces économiques qui actionnent ce processus, conduit à la résurgence des territoires comme contre pouvoir et incite les chercheurs à s'interroger sur le concept lui-même et sur son utilité en matière de développement rural.

Le processus de décentralisation qui a été mis en œuvre en France à partir des années 1980 sous couvert de recherche d'efficacité de l'action publique et privée, s'est traduit par une floraison, certains auteurs évoquent la notion d'empilement plus ou moins coordonnés et cohérent, de formes institutionnelles et organisationnelles ayant à voir avec le développement rural et plus particulièrement le développement local voire durable comme dernier avatar...

Les indicateurs retenus pour caractériser les processus d'émergence des territoires dans les pays méditerranéens peuvent se regrouper en 4 catégories retenues par nos Collègues penseurs, à savoir :

- des indicateurs relatifs aux territoires administratifs existants,
- des indicateurs relatifs aux associations ayant une inscription territoriale,
- des indicateurs sur la reconnaissance de ces associations comme acteurs du territoire,
- des indicateurs sur l'action territoriale proprement dite de ces associations.

Nous conserverons ce plan pour apporter quelques commentaires aux notes « attribuées » à chacun des indicateurs retenus lors de notre rencontre de Volos en septembre 2004, pour le cas de la France.

1. Les territoires administratifs utilisés par l'Etat pour mettre en œuvre sa politique

L'administration de l'Etat en France est représentée (déconcentrée) à plusieurs niveaux :

- au niveau central
- au niveau des Régions lesquelles comprennent plusieurs départements
- au niveau des départements avec la Préfecture,
- voire dans les départements très peuplés, au niveau des sous-préfectures

A chacun de ces niveaux correspondent dans la société civile des instances représentatives, élues (Conseil Régional, Conseil Général, Conseils divers au niveau des districts d'agglomérations, des communautés de communes et des communes), que l'on peut assimiler à des contre pouvoirs ou/ comme des acteurs complémentaires jouant le rôle de force de proposition et d'intermédiaires pour la mise en œuvre des politiques publiques

Une des difficultés actuelles réside dans la délimitation des domaines de compétence des Préfectures de Région et de celles des Préfectures départementales. Ces problèmes résultent de la mise en œuvre tardive (années 1980) de la décentralisation. De fait il faut parler de déconcentration des services de l'Etat, mais les interventions de ces services ne peuvent être analysés qu'au regard du processus de décentralisation en cours, surtout si l'on s'intéresse au développement. L'Etat joue de plus en plus comme partout dans les pays méditerranéens, un rôle de régulateur, en élaborant des normes et en assumant le rôle de gardien de l'application de ces normes et beaucoup moins comme acteur plus ou moins direct du développement. Néanmoins pour ce qui est du développement rural local, il est souvent nécessaire d'intervenir de manière plus incitative.

De fait depuis la modernisation de l'économie française au lendemain de la seconde guerre mondiale deux principes ont présidé à l'action de l'Etat :

- Celui de la cogestion par l'Etat et les organisations professionnelles des différents secteurs de l'Economie : l'Etat cherche à organiser les secteurs de l'économie en coordination sinon en collaboration avec des instances représentatives et donc élues. La plupart du temps ces instances sont soutenues financièrement, en partie, par l'Etat (c'est le cas particulièrement du secteur agricole qui au début outre les aspects formation professionnelle et vulgarisation, était également investi de la mission de développement rural). Les agents membres du secteur

apportent une contribution financière complémentaire selon différentes voies (adhésion, taxes prélevées sur les produits par l'Etat et reversée ...).

- Celui de la subsidiarité, mis en avant plus tardivement, sous la pression de l'Union Européenne et qui consiste à faire réaliser par les structures les plus proches de la base ce qu'elles peuvent faire et à ne conserver aux différents niveaux administratifs supérieurs que ce que les structures inférieures ne sont pas capables de faire, ainsi que conserver les tâches ou aspects « régaliens » dont l'Etat pense qu'il ne peut et ne doit pas se séparer (généralement la préservation des biens publics du genre occupation de l'espace, biodiversité, paysages, patrimoine culturel...sont quelques exemples parmi d'autres...la réduction des gaz à effet de serre)...

Le résultat de l'application de ces deux principes est qu'en terme de développement rural l'Etat est amené à négocier avec les organisations professionnelles et les instances politiques élues, que ce soit au niveau régional (Conseil Régional) ou départemental (Conseil Général) ou local, les groupements de communes et/ou avec les associations, les actions souhaitables pour le développement.

Au niveau régional le développement est pris en compte à travers les Contrats de Plan Etat-Région basés sur des Documents d'Objectifs élaborés en commun par les administrations publiques d'Etat et élues

D'autres Institutions Publiques relevant de l'Etat sont aussi à prendre en compte soit sectorielles (Agences de Bassin par exemple pour la gestion de l'eau), soit plus intégrées comme les Parcs nationaux pour la conservation du patrimoine naturel, ayant un mode de gestion « descendant » des espèces animales et végétales et des ressources biophysiques, de type réglementaire lorsque ces ressources semblent menacées. Néanmoins dans ce dernier cas il existe des tentatives de cogestion et donc de négociation avec les acteurs et décideurs locaux pour inventer des modes de gestion compatibles entre la simple conservation et le développement : c'est le cas du Parc des Cévennes qui depuis une trentaine d'années, jour après jour, recherche des modalités d'établissement d'un consensus autour d'objectifs globalement reconnus (ex : gestion de la chasse avec les associations de chasseurs). On assiste là à un processus d'apprentissage commun, Etat et acteurs et décideurs locaux, dont l'analyse est essentielle pour la compréhension des phénomènes de territorialisation du développement.. De fait les Parcs nationaux peuvent servir de territoires expérimentaux, surtout grâce à leur zone centrale où les prérogatives de l'administration du Parc, émanation du Ministère de l'Environnement, permettent de maîtriser plus facilement certains paramètres.

Concrètement, en France, si l'administration déconcentrée est présente jusqu'aux sous-préfectures (note 5), le fonctionnement de ces structures au regard des besoins pour le développement peut encore être amélioré notamment en termes de coordinations entre les différents ministères (agriculture, environnement, équipement,, santé, éducation...) : l'application des politiques met souvent à jour des contradictions au niveau local et brouille en quelque sorte les tentatives d'appui au développement, d'où la note 3, à la fois pour le fonctionnement des structures administratives déconcentrées et surtout pour les structures « sectorielles » qui ont tendance à ignorer les objectifs des autres ministères en l'occurrence, voire, à l'intérieur d'un même secteur, les objectifs des différents services liés aux politiques mises en œuvre. Les services d'appui au développement semblent plus soucieux de cette recherche de coordination de par leur nature même, néanmoins la note 5 est peut-être surfaite du fait que les administrations publiques en général ont toujours beaucoup de difficultés à

remettre en cause et leur problématique d'adaptation aux besoins de la société civile et leur adaptation proprement dite eu égard aux habitudes prises...(Ce n'est pas spécifique à l'administration française bien sûr...). En tout cas cette remarque renvoie à la nécessité de bien comprendre comment se déroule cet apprentissage commun de la territorialisation du développement.

2. Il n'y a plus en France de territoires de projet sectoriel et il n'y en a jamais eu vraiment. Par contre nous avons eu des territoires de projet « global ». Ceux-ci ne sont plus à proprement parler des territoires de projet depuis que les grandes « compagnies d'aménagement » (BRL, Canal de Provence etc...) sont devenues des entreprises publiques ou semi publiques comme les autres et ont un caractère permanent.

3. L'existence dans le pays d'associations ayant une inscription territoriale et ayant vocation à créer du « territoire nouveau »...

On peut dire qu'à ce niveau, on dispose en France, à un degré assez avancé, de deux types d'associations :

- des associations horizontales ayant d'emblée des objectifs territorialisés et la plupart du temps orientés sur des questions de développement relativement localisé (association de défense d'une voie routière à deux fois deux voies (nationale 88 en Lozère...), associations pour aménager au mieux l'espace autour d'une autoroute (ex la traversée de la Lozère par l'A 75), associations de développement culturel et économique type l'association du Méjan à ses débuts... Les associations à vocation culturelle ou de défense des intérêts supérieurs (genre bien public plus ou moins localisé) comme l'environnement, le cadre de vie, la culture locale dérivent assez vite vers des problématiques de développement (cf. le travail réalisé par Stéphanie Druguet et Omar Bessaoud sur le mouvement associatif en Lozère d'autant plus développé que le niveau de peuplement est faible.. ?)
- des associations plus verticales mais rencontrant le territoire, type défense d'AOC, d'IGP... Il s'agit souvent de défendre des filières de qualité (biens agroalimentaires, forestiers...) ou productions de biens publics localisés comme l'occupation du territoire, et son entretien notamment pour la protection contre les incendies dans les zones peu peuplées, la préservation de paysages et le développement touristique, la préservation de la biodiversité dans des zones remarquables soumises à des pressions très fortes... Plus globalement il est question alors de défense et valorisation de patrimoine naturel et culturel local, de gestion de ce même patrimoine avec les acteurs (agriculteurs, ruraux,...). Ces associations « verticales » rencontrent le territoire au sens géographique du terme et l'articulation des deux crée un nouveau territoire... ex la zone de production du Pélardon des Cévennes AOC récemment reconnue, bien que relativement sectorielle, elle vient conforter une région productrice, défendue et protégée dans sa contribution au renforcement du secteur agricole et celui de la transformation, renforçant du même coup l'économie régionale

Ces associations contribuent au renforcement des dynamiques sectorielles (filières au niveau international, national ou régional) et au renforcement des dynamiques territoriales en induisant éventuellement de la multisectorialité reconnue et rémunérée (surtout dans le domaine agricole, voire forestier)

Les outils législatifs existants permettent alors de formaliser davantage ces nouveaux territoires (cf. les lois sur les pays, sur les parcs naturels régionaux, sur l'aménagement du territoire..., le développement de l'intercommunalité) pour permettre l'émergence et la réalisation avec des moyens correspondants conséquents correspondants de projets de développement local...

Les notes données pour le cas français traduisent l'émergence des associations impliquées plus ou moins fortement dans le développement rural, dont le nombre et la diversité sont très grands, qu'elles apparaissent à l'occasion de la mise en œuvre, voire de la conception de projets de développement local plus ou moins global, ou qu'elles se constituent spontanément pour envisager un avenir plus ou moins incertain, mais constituant une première étape d'un investissement intellectuel commun sur le futur du territoire...

4. *Evaluation globale de l'émergence des territoires* par la législation sur les associations territoriales, par le fonctionnement des associations, analysé sous l'angle de leur ancrage territorial

Les critères retenus concernent les outils législatifs et réglementaires disponibles, le fonctionnement des institutions concernées et l'ancrage réel au territoire

L'exposé du cas français à Volos (Campagne, Chassany) a mis en évidence l'existence d'un cadre législatif très important, sinon divers, d'outils qui se sont progressivement affinés, mais très nombreux, s'inscrivant au départ dans le processus de décentralisation: sivom, sivu, regroupements de communes, pays, parcs naturels régionaux et parcs nationaux, avec un équipement législatif très complet permettant de prendre en compte la question de la durabilité et la participation effective et démocratique des acteurs. La mise en place de cet arsenal s'appuie sur une expérimentation préalable, souvent reprise au niveau de l'UE notamment dans les programmes Leader qui deviennent de fait la référence quant au cheminement conduisant à l'émergence voulue de nouveaux territoires. De nombreuses démarches de développement territorial, plus ou moins spontanées, relèvent aussi sans y faire référence de la même approche.

Cette diversité des outils traduit un foisonnement d'initiatives dans lequel les groupes candidats à des actions de développement ont quelquefois bien du mal à se retrouver : on parle d'un empilement de structures que les gouvernements successifs ont tenté d'harmoniser et d'articuler aussi aux approches (et au calendrier) de l'UE. Ce chevauchement entre les structures possibles pour répondre à la demande en terme de développement local est en voie de réduction de par l'instauration d'une législation la plus cohérente possible. En ce sens la Loi Voynet (LOADT) semble la plus achevée, reprenant les aspects positifs des lois précédentes (Loi Defferre, Loi sur les Parcs naturels régionaux, Loi Pasqua...). D'où la note 4 pour l'existence de l'outil et 3 pour les questionnements sur le fonctionnement des associations qui se sont constituées plus ou moins spontanément pour inscrire ensuite les projets de développement dans le cadre des entités territoriales prévues par la loi. La recherche de cohérence n'est pas encore terminée.

Le critère sur le fonctionnement démocratique des associations se traduit par la note 5 pour le cas français. La législation sur les associations a plus d'un siècle d'existence et elle s'est progressivement améliorée dans le temps pour codifier les règles de fonctionnement des associations et réduire au minimum les cas litigieux. La note attribuée pour le cas français est

vraisemblablement un peu élevée car derrière ces structures associatives et leur fonctionnement formel impeccable, peuvent se cacher des stratégies de lobbying de certains groupes d'acteurs. Quelle représentativité, quelle légitimité des membres actifs de ces associations, c'est l'éternelle question. On n'est rarement à l'abri d'une manipulation, même si la possibilité de remettre en cause cette légitimité par le simple jeu de l'application des règles de fonctionnement des associations, existe toujours. En tout état de cause on a fixé la note à 5, mais elle pourrait baisser à 4.

Enfin pour le deuxième critère « ancrage socio-territorial des associations », s'il a une existence bien réelle dans le cas français (5), dans son fonctionnement il reste très inégal ne serait-ce que en raison de la représentativité des acteurs et de la légitimité des membres actifs des associations.

5. Inscription territoriale des processus de développement ou plutôt « degré d'appropriation par les acteurs de l'intérêt d'une territorialisation du développement rural ou d'une inscription territoriale du développement »

Les deux critères retenus concernent :

- d'une part *l'évolution des représentations des ressources locales chez les acteurs et décideurs* : est-ce que le processus de révélation et donc de valorisation des ressources locales est en cours et en quoi la territorialisation du développement accentue ce phénomène ?

L'expérience française en la matière doit être située dans le cadre de la modernisation de l'agriculture à partir des années 1950/1960. Cette modernisation avait entraîné des effets pervers pour les territoires hétérogènes ou dont les ressources naturelles étaient plus difficiles à valoriser (montagnes où la mécanisation sur de vastes étendues est malaisée et ne concerne que les plateaux d'altitude, zones méditerranéennes de collines et/ou sèches car non encore équipées en système d'irrigation performant). La suite a montré que beaucoup de ces zones considérées comme marginales pouvaient trouver des créneaux permettant de valoriser en atouts ce qui apparaissait comme des contraintes coûteuses : la demande croissante en produits de qualité ou en services agro environnementaux éventuellement liée aux activités touristiques a accentué ces possibilités de diversification. Mais la grande leçon, c'est la manière dont certains territoires ont vu se modifier le comportement des acteurs, ces derniers étant devenus plus ouverts et attentifs à l'innovation basée sur les ressources locales...Il y a là une prise de conscience plus ou moins forte selon les petites régions du fait de l'action de leaders locaux ou des associations pour le développement local.

Le deuxième critère a trait non pas à la prise de conscience mais à la *mise en œuvre d'un processus permettant la mobilisation de ces ressources*. Là aussi le rôle des organisations d'obédience étatique ou privées et relevant de la société civile apparaît essentiel: ces associations ont permis un apprentissage dans l'élaboration et la mise en œuvre des innovations conduisant à un renforcement de l'économie locale soit de manière sectorielle soit de manière plus articulée entre les secteurs...Cet apprentissage collectif est lié d'une certaine manière aux principes de cogestion et de subsidiarité que nous avons évoqués au début et dont la mise en pratique progressive rend le concept de participation opératoire .

Ces deux critères rendent compte de la nature du nécessaire investissement intellectuel réalisé au début par quelques acteurs et décideurs locaux plus dynamiques qui vont progressivement

entraîner les autres dans ce mouvement notamment au sein d'associations locales de développement... Les exemples abondent, que ce soit en Bretagne (le Menée analysé par Paul Houée), ou ce que l'on a pu observer en Lozère qui apparaît de ce point de vue exemplaire (cf. l'ouvrage à paraître sur les Institutions du développement rural Rafac). La proximité des leaders et des porteurs de projet permet de nouer plus facilement des dynamiques sectorielles localisées, avec l'appui de l'Etat, de l'UE et des Régions, dans un contexte de compétition entre les territoires pour attirer les investissements et les aides diverses. Ce processus de territorialisation du développement conduit à la recomposition des territoires que ce soit au niveau infra national ou à un niveau international, notamment aux frontières politiques des Etats de l'UE (ex la Catalogne, les pays alpins, les Vosges et la Forêt Noire....)

En conséquence pour le cas français, on peut dire que le processus de mobilisation des ressources locales est présent à tous les niveaux d'où la note 5, mais qu'il nécessite encore de poursuivre cet investissement collectif pour débusquer, révéler, expliciter et communiquer sur les ressources locales, les diversifier notamment quand il s'agit de ressources immatérielles plus difficiles à concevoir et à prendre en compte, puis pour les mettre en valeur.

Indicateur 14 : *L'unité administrative élémentaire* qui initie en général le projet de développement territorial est la communauté de communes (intercommunalité).

2° Partie

Etudes régionales

Pierre-Antoine LANDEL et Nicolas SENIL
(UMR PACTE CERMOSEM)

I. L'ARDECHE MERIDIONALE : DU PROJET POUR FAIRE TERRITOIRE

Introduction

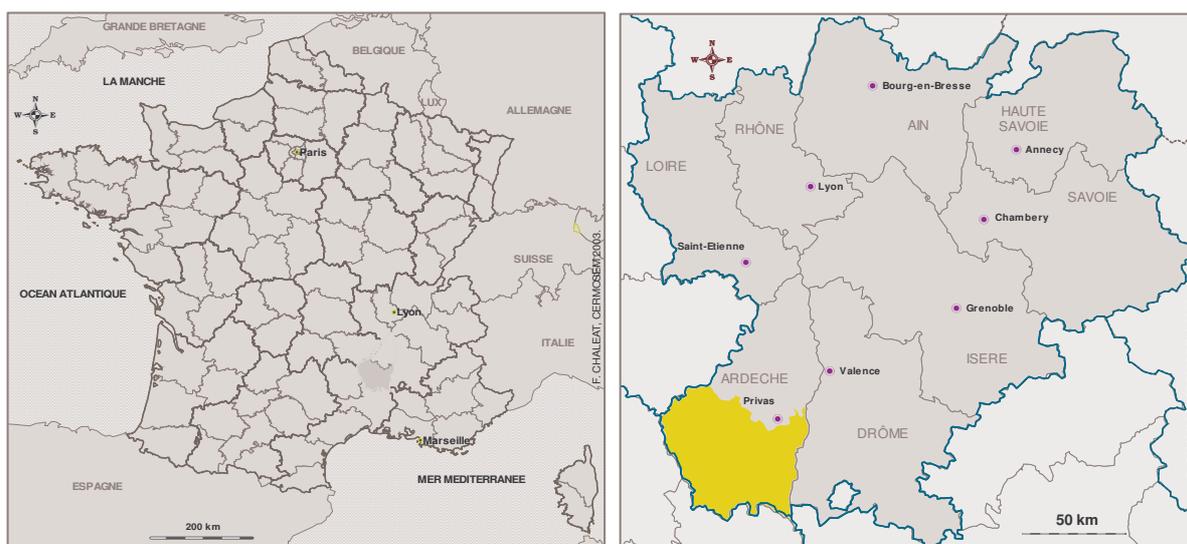
Le Pays d'Ardèche méridionale a été créé en 2005. Il est le fruit d'un rapprochement entre la politique nationale des Pays et la politique régionale des Contrats de Développement des Pays de Rhône Alpes.

Avec 125.835 habitants répartis sur 174 communes et 3.171 km², l'Ardèche méridionale est l'un des plus grands Pays de Rhône-Alpes et représente près de 42% de la population départementale. Mais avec 53% de sa population a dominante urbaine en 1999, le Pays se différencie fortement du profil moyen régional (86%). Sa densité moyenne est de 40 habitants au km².

A. UN TERRITOIRE MARQUE PAR UNE IMPORTANTE DIVERSITE GEOGRAPHIQUE ET HISTORIQUE

a. Situation générale

Le Pays d'Ardèche méridionale est situé au Sud-Est du Massif Central, à l'extrême périphérie de la Région Rhône-Alpes.



Sources : IGN, Mapinfo AADE, Cermosem

Sa localisation en fait un territoire charnière entre le sud de Rhône-Alpes et les Régions Provence Alpes Côte d'Azur et Languedoc Roussillon, à proximité des grands axes de communication de la vallée du Rhône, mais dont l'accessibilité interne reste limitée.

b. Limites et organisation spatiale

Le découpage du Pays reprend les limites des cantons et du département. Il traduit la forte influence du Conseil Général dans le processus de définition. Au regard du pavage territorial opéré par le Conseil régional, les territoires limitrophes sont au nord, le territoire Valence Drome Ardèche Centre, à l'est le Pays de Montélimar et celui de l'Autre Provence, pour ce qui concerne les départements de l'Ardèche et la Drome. Pour ce qui concerne le sud, qui relève de la Région Languedoc – Roussillon et des départements du Gard et de la Lozère, il existe le Pays des Cévennes, qui chevauche pour partie le Parc National des Cévennes, ainsi que le Pays Uzège-Pont du Gard. A l'ouest, au contact de la région Auvergne, le découpage de l'inter-communauté n'est pas encore établi.

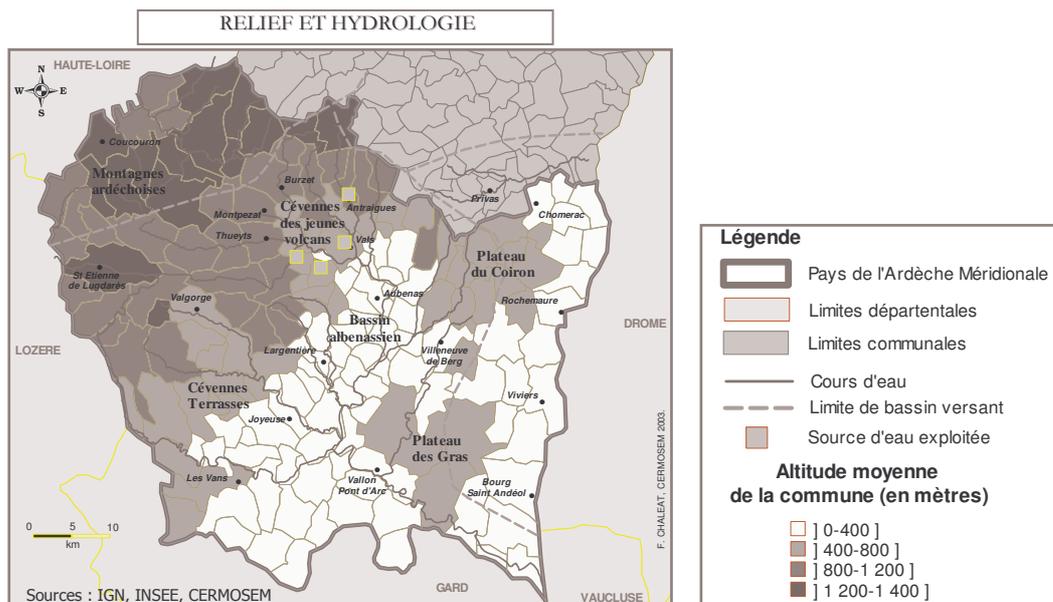
Quatre entités spatiales peuvent être identifiées :

- La vallée du Rhône, où se situent les grands axes de communication et les plus grosses industries ;
- Le bassin de vie d'Aubenas qui structure la vie économique, sociale, culturelle du centre du pays ;
- La montagne ardéchoise, située à l'ouest, en zone périphérique ;
- Le pôle touristique des Gorges de l'Ardèche situé au sud du Pays.

Ces entités doivent beaucoup à l'organisation orographique du territoire.

c. Un relief contrasté

Le relief du Pays est organisé graduellement entre les montagnes du nord-ouest et la bordure du fleuve Rhône à l'est. Entre les deux, se trouvent deux plateaux ainsi que la vallée de l'Ardèche.



Différents types de roches sont présentes sur le territoire. A l'ouest et au nord, il s'agit majoritairement de roches granitiques et basaltiques. Au sud, les roches calcaires sont dominantes et expliquent la présence de nombreuses cavités et d'importants canyons.

d. Un climat méditerranéen

La localisation et l'organisation du relief du Pays le placent sous plusieurs influences climatiques. La principale est bien entendu la proximité de la Méditerranée et de son climat chaud et sec. Ce constat est affirmé localement par la vallée du Rhône qui canalise le vent du Nord, appelé Mistral. Ce vent souvent violent permet une météo particulièrement clémente.

Cependant, le relief a des conséquences climatiques importantes. La présence des Cévennes au sud, entraîne à la mi-saison d'importants orages qui causent de nombreux dégâts matériels et qui nécessitent une importante prévention et des aménagements. Au nord, la proximité du Massif Central et l'altitude relativement élevée du relief (supérieure à 1200 mètres) occasionne des hivers rigoureux durant lesquels la neige est très présente.

e. Des entités paysagères diversifiées

Le Pays d'Ardèche méridionale se caractérise par une diversité paysagère très importante. Cinq grands ensembles peuvent être identifiés.

La Vallée et les Gorges de l'Ardèche (centre et Sud)



Cœur touristique du Pays et du Département, les Gorges de l'Ardèche concentrent la vie estivale. Petit à petit, cette activité a remplacé l'agriculture, ici largement basée sur l'arboriculture (aujourd'hui disparue) et la viticulture.

La montagne ardéchoise (Ouest et Nord)



Constituée de plateaux granitiques dont l'altitude moyenne, due à la présence de nombreux volcans, est de 1100mètres, la montagne ardéchoise est surtout une terre d'élevage. Durant l'hiver, la neige présente en quantité, permet parfois l'ouverture des stations de ski (fond et piste). Le Syndicat mixte de la montagne ardéchoise, qui gère les sites, est subventionné pour cela en quasi totalité par le Conseil général. Son rattachement administratif à l'Ardèche ne contraint pas pour autant l'ensemble des pratiques spatiales qui sont essentiellement tournées vers le Département de la Lozère à l'ouest.



Le Coiron (Nord-Est)



Le Coiron, étale ses coulées de basalte sur une longueur de 18 km en Ardèche et son sol fertile en font un espace propice à l'élevage des ovins. Ce territoire est cependant contre balancé par sa situation générale qui en fait un axe de communication (notamment la préfecture de Privas).

Les Cévennes ardéchoises



Paysages de pente aux vallées encaissées, les Cévennes s'étalent graduellement de la montagne à la vallée. Elles sont le lieu de production privilégié de la châtaigne, fruit emblématique du territoire. Les exploitants de ce fruit sont à l'initiative du Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche.

La vallée du Rhône (Sud-Est)



En bordure du Pays, la Vallée du Rhône concentre les axes de communications. C'est aussi un lieu de production agricole (vignes, fruitiers) et énergétique (hydraulique mais surtout nucléaire) très important.

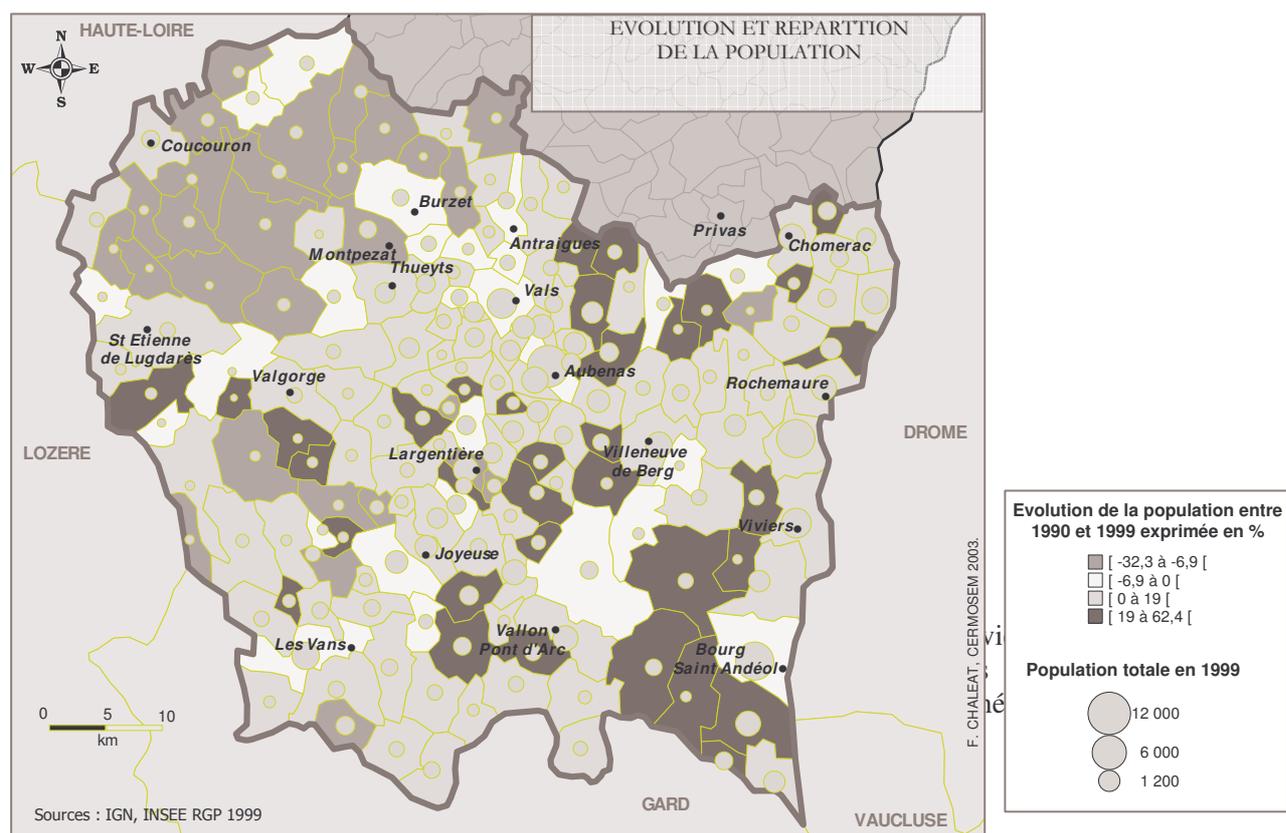
f. Histoire

L'implantation de l'homme en Ardèche est très ancienne. De nombreux témoignages de sa présence ont depuis été mis à jour (Orgnac, Chauvet, Ebbou). L'actuel Pays de l'Ardèche méridionale est aussi marqué par d'importantes luttes historiques. La principale est liée à celle qui a agité les 16^{ème} et 17^{ème} siècles, durant les guerres de religions qui ont opposé dans la France entière catholiques et protestants. Cet épisode a connu localement une intensité inouïe, avec la révolte des Camisards. Outre les conséquences immédiates liées à la guerre, cela a causé l'exil de nombreux protestants (vers la Suisse, le Nouveau monde, etc.) et a grevé d'autant les capacités d'entreprise locales.

L'analyse de l'histoire locale ne permet pour autant pas d'affirmer l'existence d'une entité spatiale ancienne présente à l'échelle actuelle du Pays. Le Vivarais, dépendant de l'Evêque de Viviers, et bien que présentant une certaine continuité historique, a connu diverses emprises. L'argument de la cohérence historique ne peut donc être ici évoqué.

g. Organisation de la population

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). Outre ce pôle central, les plus fortes concentrations humaines restent celles de la Vallée de Rhône, avec le pôle du Teil-Montélimar au Nord, et celui de Bourg Saint Andéol - Pierrelatte au Sud.



élément géographique ne semble pouvoir servir d'emblème à l'exception d'une appartenance ancienne au Département de l'Ardèche et éventuellement à une référence méridionale supplémentaire.

h. Economie

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. Au quatrième trimestre 2007, il est ainsi de 11% alors que la moyenne régionale s'élève à 6.6%. Seuls les secteurs du tourisme et du BTP offraient encore jusqu'il y a peu des opportunités de croissance. Mais si le tourisme représente encore un secteur attractif, malgré son caractère très saisonnier, le bâtiment commence à subir la crise immobilière et le recul des investissements publics.

En 1999, la population active ayant un emploi représentait 41 918 personnes dont 33 218 étaient salariés. Le nombre d'agriculteurs exploitants était de 2 592.

Parmi les 10 principaux établissements présents sur le Pays, 7 sont publics (le site nucléaire de Cruas arrive en tête, le complètent 5 hôpitaux et la commune d'Aubenas). Concernant les établissements privés, il s'agit d'un supermarché (présent sur Aubenas), d'un fabricant de composant électrique et des cimenteries Lafarge.

En dehors des activités de services (plus de 17 000 emplois) et de l'industrie (plus de 5 000), l'agriculture occupe encore une place importante, notamment avec quelques établissements de transformation. Celle-ci a vu cependant la proportion de ses emplois très fortement régresser depuis 30 ans. En 1975, elle représentait encore plus de 20% des actifs alors que cette proportion est aujourd'hui inférieure à 7%. 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. Le problème de transmission des exploitations n'est pas propre à l'agriculture et malgré un fort taux de chômage, il existe aussi de réels soucis concernant la transmission - reprise d'entreprises dans l'artisanat. Quant aux créations d'entreprises, l'analyse révèle une très nette surreprésentation des secteurs de la construction et du commerce et une sous représentation de celui des services.

Concernant les revenus, le Pays possède une très forte sur représentation de la part de revenus issus des retraites. Cela s'explique par un exode de la jeunesse locale vers les pôles urbains et par l'héliotropisme qui continue à attirer sur le territoire des retraités. Le dynamisme du secteur du BTP en est une traduction importante.

| | Ardèche méridionale | Rhône - Alpes |
|--------------------------------|---------------------|---------------|
| Part des salaires (en %) | 55,3 | 66,2 |
| Part des retraites (en %) | 32,1 | 22,6 |
| Part des bénéfices (en %) | 6,3 | 7,3 |
| Part des autres revenus (en %) | 4,9 | 5,3 |

B. UN PROJET POUR DES ENJEUX

a. Démographie

Ce territoire fragmenté, à dominante rurale se caractérise aujourd'hui par un accroissement significatif de la population. Cette reprise démographique est marquée cependant par deux limites importantes. D'une part, la population résidant en Ardèche méridionale est une des plus âgées de la Région, les personnes de plus de 60ans représentant plus de 28% du total. Et cette proportion est encore plus forte à l'ouest du territoire. D'autre part, seul le solde migratoire est positif, qui plus est grâce à l'arrivée de populations de plus de 50ans.

Ces arrivées (+0.7% par an entre 1990 et 1999) posent localement d'importants problèmes en terme de logements, mais aussi de services. Ce phénomène se traduit par une augmentation constante du nombre de résidences principales (alors que le nombre de résidences secondaires se stabilise) et par un manque chronique de logements locatifs.

b. Organisation intercommunale

Comme dans de nombreux départements ruraux du massif Central, le faible taux de regroupement intercommunal a longtemps été corrélé avec une forte influence du Conseil général qui accompagne les projets communaux, au travers d'un règlement de subventions couvrant la quasi-totalité des domaines d'intervention..

Si l'Ardèche méridionale possédait en 1995 un très faible taux d'intercommunalité (seulement trois), les dernières années ont vu la création de nombreuses communautés de communes qui maillent aujourd'hui la quasi totalité du territoire (elles sont actuellement 16). Cette dynamique récente mais massive a facilité la création du Pays à l'échelle de l'ensemble du sud Ardèche. Celui-ci participe avec le pays Ardèche verte et le territoire Valence Drôme-Ardèche Centre en cours de création à recouvrir l'ensemble du territoire départemental. Ce découpage traduit la forte influence du Conseil général qui a très tôt choisi la stratégie de l'accompagnement.

c. Le rôle du tourisme

L'Ardèche méridionale se caractérise par une image sportive très forte qui constitue localement un véritable ciment identitaire. Elle est marquée par la présence massive d'un tourisme sportif, historiquement centrée sur les Gorges de l'Ardèche, haut lieu du territoire. Le Pays possède d'ailleurs 76 597 lits touristiques dont les deux tiers en hôtellerie de plein air. Ces derniers représentent plus du quart de la capacité en camping de Rhône-Alpes.

Cependant, cette hégémonie est aujourd'hui remise en cause par les projets de développement d'un tourisme de culture, notamment autour de l'Espace de Restitution de la Grotte Chauvet, censée apporter un supplément qualitatif à un tourisme déjà très fortement implantée. A l'image du slogan du CDT qui est devenu « l'Ardèche, un grand voyage dans le temps » après avoir été « Ardèche, terre de contrastes », le pays vit actuellement une mutation identitaire. L'objectif affiché est de convertir l'attractivité touristique du pays, aujourd'hui essentiellement exploité par un tourisme de cueillette en un tourisme qualitatif porteur de valeur ajoutée.

L'importance du tourisme et son impact sont aussi source de nombreux discours négatifs. Accusé d'accentuer la hausse du foncier, la précarité des emplois, la sur-fréquentation et la dégradation du territoire, cette activité est particulièrement surveillée. Aujourd'hui, à l'exception des professionnels directement impliqués dans les formes touristiques en place, la

plupart des acteurs souhaite une évolution qualitative. Les exigences de retombées économiques sont ainsi mises au niveau des problèmes de gestion incombant au territoire, notamment autour de la gestion de l'approvisionnement en eau et des effluents.

d. La Grotte Chauvet

Découverte en 1994, la Grotte Chauvet est une cavité dans laquelle sont présentes les plus vieilles peintures de l'humanité connues à ce jour. Datées de plus de 30 000 ans, elles sont ainsi pratiquement deux fois plus vieilles que celles de Lascaux (17 000 ans). Au nombre de 400, elles constituent la « première image de l'humanité » et ont remis en question de nombreuses positions en anthropologie notamment sur l'évolution et la gestation supposés de l'art.

Dès sa découverte, l'Etat a pris en charge la conservation et la gestion du site. La Grotte a ainsi été classée dès 1995. Il a aussi décidé immédiatement d'en interdire l'accès au public. Mais pour assurer sa valorisation, le Conseil Général a choisi, en accord avec l'Etat de créer un espace de restitution dès 1996.

Actuellement, le projet n'a toujours pas vu le jour. Il en est à sa troisième déclinaison et nombre de questions légitimes sont toujours en procès¹⁶⁷. Face aux difficultés financières et techniques, le Département a accepté la création en 2006 d'un Syndicat Mixte intégrant la Région Rhône-Alpes. Les deux partenaires ont obtenu l'inscription de l'équipement au Contrat de Projet Etat-Région. Sa convention d'application a fait l'objet d'une signature tripartite en juillet 2008.

L'ambition de ce projet est de requalifier le tourisme local, et d'assurer sa transition vers un tourisme plus culturel et plus qualitatif. L'enjeu principal est d'optimiser les retombées d'un tel projet et de les diffuser sur l'ensemble du territoire. Il s'appuie notamment sur une inscription souhaitée au patrimoine mondial de l'humanité.

L'histoire du Pays est très liée à ce projet. Son impulsion est encore aujourd'hui affichée en lien avec la Grotte Chauvet. Ses membres rappellent d'ailleurs fréquemment que le contrat de Pays possède 5 axes, représentant symboliquement les 5 doigts de la main du peintre présente dans la grotte.

Dès la réalisation du diagnostic initial il est ainsi indiqué qu'il est question d'engager une « réflexion stratégique à l'échelle du bassin d'activités « Ardèche méridionale » et de renforcer la mise en commun des énergies / ressources / projets et en particulier au regard de l'onde de développement lié à la découverte de la grotte Chauvet et à la réalisation du projet d'Espace de restitution » (Cabinet Strater, 2003). En parallèle, une étude commanditée en 2002 par le Conseil général sur l'impact territorial de la valorisation de la grotte a fait prendre conscience aux acteurs du Pays de l'intérêt de mettre en place un territoire pour profiter de cette manne potentielle, tant pour les subventions (dont le montant et la répartition restent flous) que pour les retombées touristiques.

Néanmoins, le Pays n'a jamais eu la possibilité de concrétiser ses ambitions sur ce projet et les acteurs principaux (Etat, Région, Département) le laissent volontairement à la marge. Ainsi, lors des réflexions menées sur la définition du volet territorial d'accompagnement du site, le Pays a mené une importante mobilisation de ses membres mais n'a jamais pu imposer

¹⁶⁷ Le montant de l'expropriation des anciens propriétaires n'est ainsi toujours pas fixé. Initialement déterminé à 30 000 francs, le jugement en appel l'a évalué à 18 millions d'euros. Le recours opposé par l'Etat a été accepté et les fonds bloqués, jusqu'au prochain jugement.

Le statut des inventeurs, finalement reconnu (là encore après un procès), il reste encore la question des droits à l'image.

ses conclusions. L'analyse de ce document révèle une volonté pour chacun des financeurs de retrouver son argent sur ses champs de compétences. Aucune réflexion territoriale n'a donc réellement pu émerger. Cette situation inquiète de nombreux élus. Elle traduit selon eux le peu de reconnaissance que les collectivités départementales et régionales accordent aux échelons intermédiaires.

e. Un contrat qui traduit la diversité du Pays

La signature du contrat de pays a été précédé par la réalisation d'un diagnostic de territoire (Cabinet Strater, 2003) 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 (14 122 000 pour la Région, 4 235 000 pour le Département de l'Ardèche et 400 000 pour l'Etat).

Concernant les subventions régionales, 6 700 000 € 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 3 200 000 € de subventions Région. Enfin, les projets liés à l'environnement, la culture, le patrimoine et les équipements sportifs peuvent mobiliser 4 200 000 €.

Les subventions accordées le sont dans le cadre d'appel à programmation et concernent tant les porteurs de projets privés que publics.

Ce contrat a donné lieu à un premier avenant qui a déjà permis de redistribuer les volumes financiers en fonction de l'évolution des priorités. Actuellement, le Pays met en place une démarche d'évaluation nécessaire à la signature du prochain contrat. Il est à noter que l'axe cinq intitulé « un territoire d'innovation et d'expérimentation », directement en lien avec la mise en place de l'espace de restitution de la Grotte Chauvet n'a jamais été engagé. Le Conseil régional ayant finalement demandé au Pays d'attendre...

C. DU PROJET AU TERRITOIRE

a. Une dépendance originelle

La démarche de création du Pays de l'Ardèche Méridionale s'inscrit dans deux cadres, l'un national, l'autre régional, qui se croisent :

Le cadre national :

La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) dite « Loi Voynet » du 25 Juin 1999 a formalisé le choix du pays comme outil de développement territorial (hors agglomération), dynamique lancée par la Loi Pasqua de 1995 et confortée récemment par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003.

Le législateur a fait de l'élaboration d'une charte de développement le véritable acte fondateur du pays, lieu de coordination stratégique des acteurs locaux et de la réorganisation des actions de l'État, dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales.

Le cadre régional :

Le Pays de l'Ardèche méridionale fait partie de la Région Rhône-Alpes qui a mis en place ces dernières années une politique de développement territorial à travers les Contrats Globaux de Développement, qui couvrent toute la région (à l'exception des agglomérations de Lyon, St Etienne et Grenoble).

Dans le sud du département de l'Ardèche, trois contrats globaux ont ainsi été initiés par les collectivités locales : Monts et Val d'Ardèche, Ardèche Rhodanienne Méridionale, Ardèche Méridionale.

Les contrats globaux représentent la première génération du dispositif de territorialisation de l'action de la Région, à travers une contractualisation sur une durée de cinq ans entre la Région et un territoire. Ils faisaient suite au Schéma Régional de développement voté en 1992, dont l'objectif était entre autre de mettre en place des échelles territoriales unies aux conseillers régionaux.

Une nouvelle génération de contrats a depuis été proposée aux territoires, à l'échéance des premiers : ce sont les Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA). Leur ambition est de réaffirmer l'économie comme élément structurant de l'organisation des territoires, dans un souci de renforcement des bassins d'emplois. Le Pays de l'Ardèche méridionale résulte du rapprochement des 3 CGD antérieurs et s'inscrit dans la politique actuelle des CDRA.

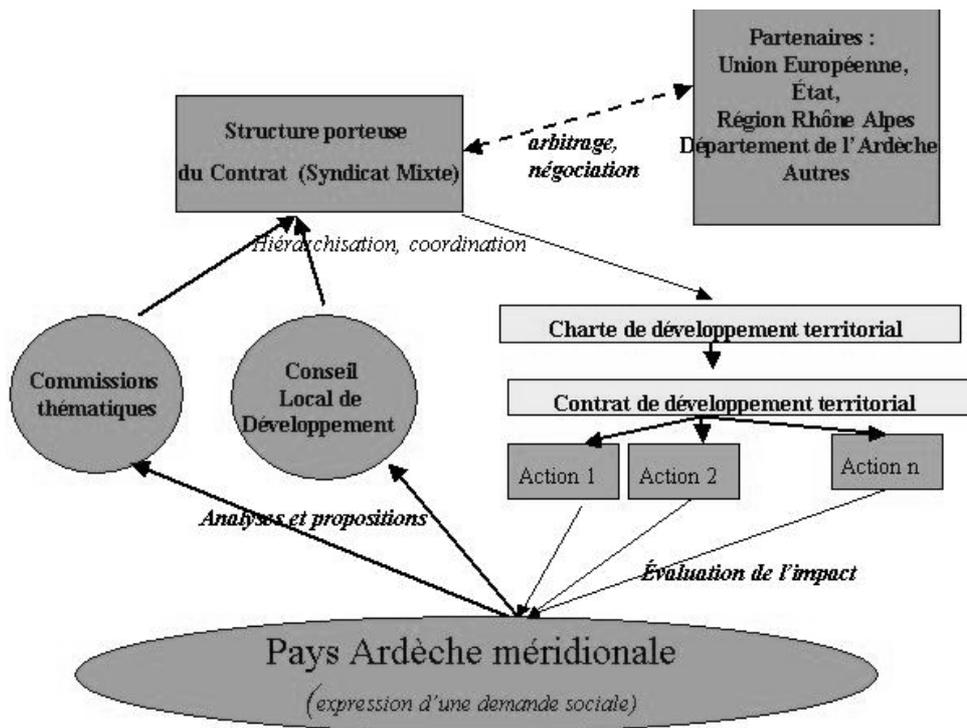
Ce lien étroit au Conseil régional a permis très tôt la mise en place de politiques maîtrisées localement et assurées de financements importants. Par contre, cette situation a pour contre-coup une dépendance subie quotidiennement. Le principal reproche fait au Pays est ainsi son manque d'autonomie décisionnelle. Chaque projet validé au Pays est ensuite visé par les services de la Région et passé au crible de leurs critères d'attribution. Il y a donc systématiquement une double instruction. Certains projets qui apparaissent majeurs localement sont parfois rejetés par le financeur. Dans la plupart des cas, l'engagement et la volonté des politiques locaux suffit à trouver une solution, mais cela leur demande une énergie importante à stricte visée technocratique.

b. Le mode de gouvernance

Le syndicat mixte du Pays de l'Ardèche méridionale est composé de 20 communautés de communes et 21 communes hors communautés de communes.

Il est assisté d'un Conseil Local de Développement composé de 80 membres : 20 élus, 30 acteurs économiques, 30 acteurs sociaux.

En outre, des commissions thématiques regroupant des membres du CLD et des élus du Pays ont été mises en place.



Cette organisation doit permettre d'associer la société civile aux décisions politiques. L'implication de quelques membres du CLD permet effectivement cela. Cependant, la complexité inhérente à cet élargissement rend les procédures longues et fastidieuses. Ainsi à l'exception de quelques élus et membres engagés du CLD, seuls les techniciens maîtrisent réellement les enjeux politiques et techniques.

c. L'avenir du territoire : la gestion des ressources

Par ses missions, le Pays est chargé de coordonner, d'accompagner et de financer des projets locaux. Concrètement, il répond à des problématiques locales qui nécessitent des échelles spatiales et de moyens supérieurs à l'échelon communal. Cela explique le fait qu'à l'exception des thématiques du commerce et de l'habitat, il ne soit pas directement porteur des projets.

d. Les thématiques portées

- La gestion de l'habitat

Le Pays a impulsé un programme d'intérêt général habitat, qui est un programme d'action visant l'amélioration d'immeubles et de logements, approuvé par le Préfet du département. Il autorise le conventionnement des logements et permet à l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat, sur décision de son conseil d'administration, d'octroyer des subventions majorées aux propriétaires bailleurs qui s'engagent à louer leurs logements à des loyers maîtrisés. Cette action répond à une double problématique locale : l'ancienneté du bâti et le manque de logements locatifs.

- La gestion du commerce

Le Pays a repris le suivi d'une Opération Rurale Collective (ou ORC) qui est un outil économique de sauvegarde et de dynamisation du commerce et de l'artisanat rural. Son objectif est d'animer un réseau d'entreprises, de promouvoir leurs actions, aider à leur modernisation, de favoriser leur transmission-reprise. Ce programme a notamment donné lieu à la mise en place d'un réseau de « bistrot de Pays » et de plusieurs « marchés de Noël ».

e. Les thématiques accompagnées

- La gestion de l'eau

La ressource en eau constitue une des premières préoccupations des acteurs du territoire. Vital pour la vie locale, pour l'agriculture, elle l'est aussi pour l'activité phare du Sud Ardèche, le tourisme et le canoë.

Le Syndicat Ardèche claire, qui a la charge du Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau, s'occupe de l'ensemble du bassin versant de l'Ardèche. Rivière structurante pour le territoire, elle le parcourt de part en part et est le principal déclencheur touristique grâce à l'image des Gorges. En plus de son action menée sur la qualité de l'eau, le syndicat gère la convention passée avec Etablissement Public de la Loire et des Affluents (EPELA) qui définit le débit d'eau, et développe aujourd'hui une action d'aménagement touristique. Celle-ci vise à diffuser la population touristique de Vallon Pont d'Arc vers l'amont de la rivière en aménageant des plages et des accès à l'eau publics.

- La gestion de l'environnement

La protection de la nature est le domaine de compétences de nombreux acteurs du territoire. Outre la démarche Natura 2000, pilotée par la Direction Régionale de l'Environnement, il existe sur le territoire une réserve naturelle nationale. La réserve naturelle des Gorges de l'Ardèche met en œuvre un plan de gestion de toute la zone des Gorges de l'Ardèche, principal lieu touristique de l'Ardèche méridionale. A ce titre, elle est confrontée à des problématiques de gestion des flux touristiques routiers mais aussi à ceux qui sont liés aux activités de canoë, de randonnée pédestre ou encore à l'escalade. Elle doit concilier la préservation du site et sa fréquentation, vitale pour l'industrie touristique locale.

Une autre démarche est celle des Espaces Naturels Sensibles engagés par le Département qui mobilise pour cela la Taxe Départementale Espaces naturels Sensibles (TDENS) pour assurer les financements nécessaires.

Enfin, le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche, avec lequel le Pays est conventionné intervient aussi sur 77 communes.

- La gestion du foncier : les SCOT

La concurrence spatiale dont est victime l'agriculture pousse petit à petit le Pays à tenter de mettre en place un ou plusieurs Schémas de Cohérence Territoriale. Si les techniciens sont aujourd'hui convaincus ainsi que de nombreux élus, certains maires sont encore réticents à l'idée de transférer la gestion de l'urbanisation. Ce document définit les orientations fondamentales d'aménagement à moyen terme, notamment dans le cadre de son plan d'aménagement et de développement durable, et est opposable aux différents plans locaux d'urbanisme gérés au niveau communal.

Si l'échelle de mise en œuvre pourrait être celle du Pays, il semble que la diversité des problématiques locales fassent pencher les élus vers la réalisation de plusieurs schémas. Parmi les zones potentielles, celles du bassin de population d'Aubenas – Vals et celle de la Vallée et des Gorges de l'Ardèche semblent préférentielles.

L'action du pays s'oriente donc essentiellement vers la valorisation, la gestion et l'optimisation de ce que l'on pourrait appeler le « bien commun » du territoire. Eau, environnement, foncier, mais aussi services, notamment publics constituent les véritables ressources territoriales de ce territoire en construction.

L'engagement initial autour des CGD qui étaient essentiellement tournées vers de l'équipement a ainsi laissé petit à petit la place à de vraies actions de développement. Mais cet

engagement est encore fragile et le nombre de structures et de financeurs potentiels sur le territoire nuit à la lisibilité des actions du Pays.

f. La superposition des projets

Malgré son action et sa légitimité croissante, le Pays est confronté à la présence de nombreuses autres structures aux actions similaires. Sans parler de concurrence, la proximité spatiale et thématique oblige à minima à des jeux de position.

Le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche

Parmi ces structures, le Parc Naturel Régional, s'approche le plus largement des missions du Pays. Initié en 1992 par les castanéiculteurs (producteurs de châtaignes), le Parc a été officialisé 9 années plus tard, en 2001. Construit lui aussi autour d'une charte (à 12 ans) et d'un contrat, il se distingue par la promotion du patrimoine local et par des actions combinées de protection et de valorisation de ces ressources. Une convention d'articulation a été signée entre le Pays et le PNR pour clarifier ce recoupement. La cohabitation difficile du départ, d'autant plus que le Parc était antérieur, a cependant laissé petit à petit la place à une intelligence de travail complémentaire. La différence principale est qu'il possède la compétence et les équipes pour porter en direct des projets en parallèle de ceux qu'il soutient ou finance pour d'autres collectivités.

Le Syndicat de Gestion des Gorges de l'Ardèche

Le Syndicat de Gestion des Gorges de l'Ardèche est la structure missionnée pour gérer la Réserve. Actuellement en Syndicat intercommunal, il est prévu qu'il devienne très rapidement un Syndicat mixte intégrant le Conseil général. Ses missions participent de la gestion et de la protection du canyon de l'Ardèche. Il est cependant régulièrement attaqué par les écologistes sur ses positions jugées trop complaisantes à l'égard des professionnels du tourisme. C'est en effet une des rares réserves de France à être piloté par les élus de la zone.

Le Syndicat Intercommunal pour le Thermalisme et l'Environnement

Le Syndicat Intercommunal pour le Thermalisme et l'Environnement a été créé en 1979 pour relancer l'activité thermale en Ardèche. Il fédère les trois stations thermales ardéchoises, Neyrac-les-bains, Saint-Laurent les-bains, Vals-les-bains. Ce syndicat porte aussi un pôle d'économie du patrimoine (PEP) qui a pour but la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine. Dans ce cadre, le Sithere a signé une convention qui le lie à une soixantaine de communes de l'Ardèche du sud et de la montagne ardéchoise. Entré dans sa troisième version, le PEP s'appuie sur « un territoire sans espace ». Il n'existe en effet pas de contiguïté territoriale et seule la démarche de projet rassemble ces élus. Présidé par le Député, cet outil a accès à des financements étatiques qui bousculent les lignes et les procédures classiques, ce qui crée autour de lui beaucoup d'animosité.

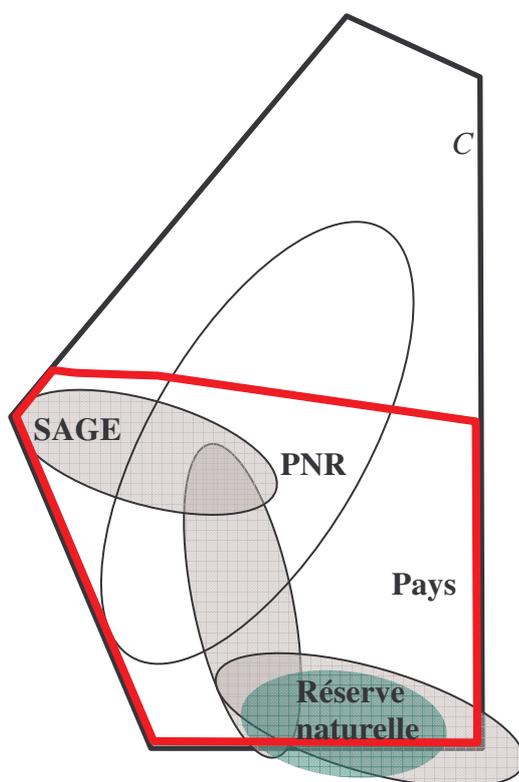
Le Conseil général de l'Ardèche

Malgré son investissement important dans le Pays, le Conseil général a développé sa propre politique territorialisée, nommée Cap territoires. Il contractualise ainsi directement avec les Communautés de communes. La crainte de voir émerger un nouvel acteur l'a ainsi poussé à

s'affirmer sur le créneau du développement local. Cela a pour conséquence de mettre en porte-à-faux le Pays.

La Région Rhône-Alpes

Le Conseil régional est clairement à l'initiative de la démarche de Pays en Ardèche méridionale. Son souhait de rapprocher ses politiques de celles de l'Etat en a été le moteur. Pourtant, il apparaît souvent d'importants hiatus entre lui même et le Pays. Le cas de la valorisation de la Grotte Chauvet est sur ce point emblématique. Aucun des principaux financeurs ne donne une place au Pays. Mais si cela peut éventuellement se comprendre en ce qui concerne le Département, celui-ci craignant l'émergence d'un acteur à l'emprise spatiale proche, la position du Conseil régional est par contre surprenante. D'autant que l'ensemble des élus des trois assemblées est issu du même parti politique.



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.

g. Un Etat par la norme

La faible participation financière de l'Etat en comparaison des collectivités départementales et régionales traduit une évolution importante. Hier financeur, l'Etat s'accorde aujourd'hui une place de régulateur. Les normes deviennent alors son principal outil et sa capacité d'impulsion diminue. Localement, son action est pilotée par un Sous-Préfet. Mais son mandat se limite aux projets d'ampleur locale. Il coordonne à l'échelle de l'arrondissement les services de l'Etat

qui interviennent de plus en plus en appui aux collectivités comme prestataires. Il acquiert alors un rôle de « Sous-Préfet développeur ».

Le projet récent de fermer de nombreuses Sous-Préfecture devrait le voir remplacer par un « conseiller d'administration » dont l'impact politique sera très certainement moindre.

h. Une identité commune à construire

L'Ardèche méridionale n'existe pas. 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. Les nombreuses réunions font se rencontrer des élus et des acteurs du territoire qui ne l'auraient jamais fait. Le moteur est alors la tentative de dépassement de problèmes communs. Néanmoins, le manque de communication sur les actions de ce noyau risque d'être préjudiciable pour l'émergence d'un véritable territoire de projet. La population reste hermétique à ce type de structure. La prise de conscience de l'existence des communautés de communes s'est souvent faite par la vision quotidienne de ses actions : les ordures, les repas à domicile, etc. Le Pays n'a pas dans ses compétences ce type de mission. Echelon donnant accès à des financements supérieurs et croisés, son action se retrouve au final engluée dans les logos affichés des différents partenaires.

Conclusion

Le pays ne constitue donc pas à proprement parlé un territoire, il représente plus sûrement une inter-territorialité, pilotée par une structure politique et technique créatrice de liant et de mise en cohérence.

Les réflexions actuellement menées sur la simplification administrative, qui se soldera sans doute par le rapprochement des Régions et des Départements risquent aussi d'avoir pour conséquence la suppression des pays. Un récent rapport de l'Assemblée nationale sur ce thème indiquait ainsi que la création des Communautés de communes étant quasiment partout faite, les Pays n'avaient plus lieu d'être.

Attaquée localement et nationalement, l'entité géographique nouvelle mise en place autour de cette structure risque d'avoir du mal à survivre. L'avenir nous dira si les liens tressés sauront perdurer.

Sources :

- Cabinet Strater, 2003, Diagnostic préalable à la mise en place du Pays d'Ardèche méridionale.
- Duval M., Dynamiques spatiales et enjeux territoriaux des processus de patrimonialisation et de développement touristique, Thèse de Doctorat, Université de Savoie, Chambéry.
- Grasset E., Les services aux populations dans le développement territorial en montagnes méditerranéennes, Thèse de Doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble.
- Lajarge R., Territorialités intentionnelles. Des projets à la création des Parcs Naturels Régionaux, Thèse de Doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble.
- Louargant S., L'approche de genre pour relire le territoire. (Ardèche méridionale, Ligurie, Fès-Boulemane, Thèse de Doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble.

- Mao P., Les lieux de pratiques sportives de nature dans les espaces ruraux et montagnards, Thèse de Doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble.
- Roux E, De la gestion de l'espace à la gestion des territoires en montagnes méditerranéennes, Thèse de Doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble.

Sites Internet :

www.pays-ardeche-meridionale.net

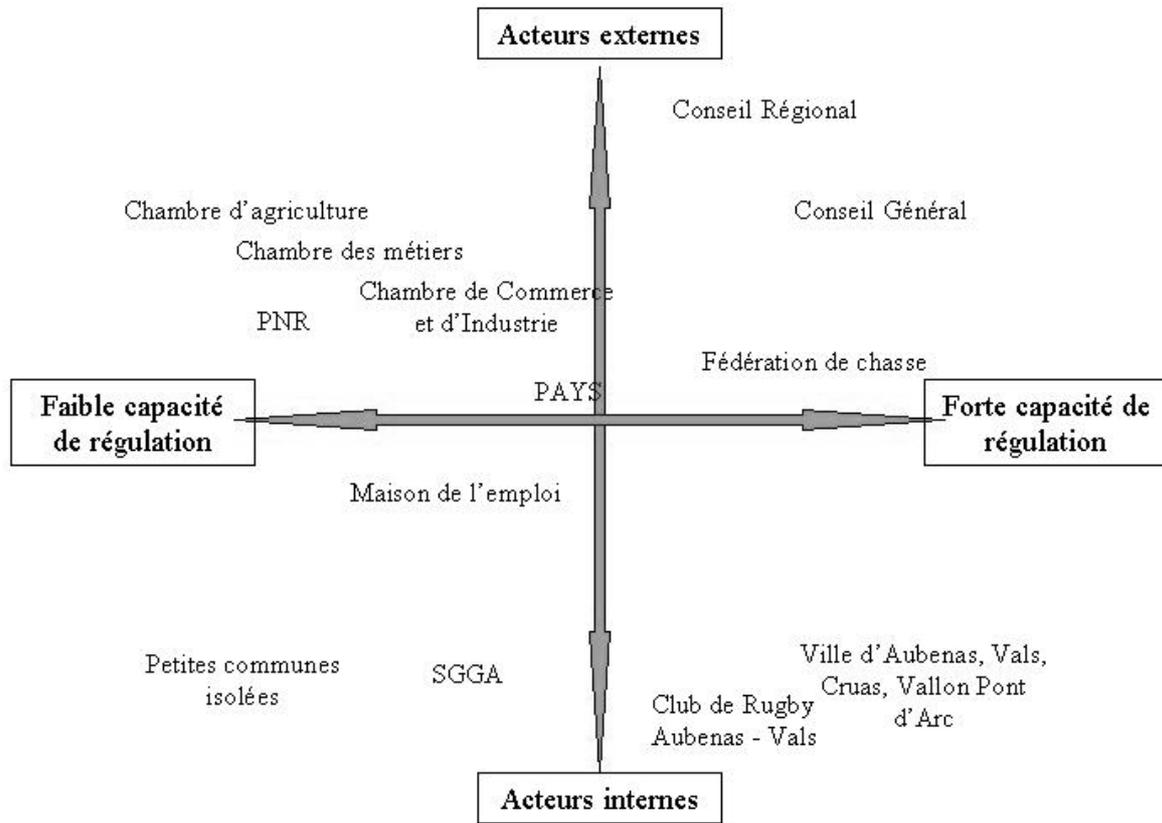
www.insee.fr/fr/regions/rhone-alpes

www.parc-monts-ardeche.fr

www.gorgesdelardeche.fr

www.sithere.fr

Annexe 1



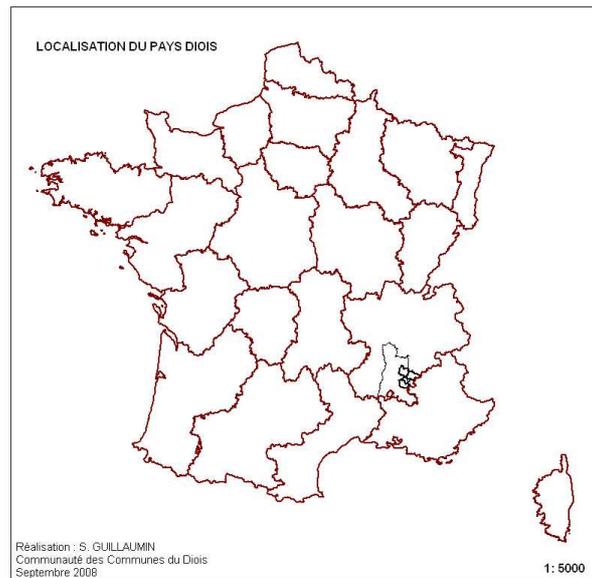
halshs-00672935, version 1 - 22 Feb 2012

II. LE DIOIS : PROJET DE TERRITOIRE OU TERRITOIRE DE PROJETS ?

A. CARTE D'IDENTITE DU TERRITOIRE DU DIOIS,

a. Des espaces de faible densité autour d'une ville centre : Die

Le Diois compte 10.300 habitants recensés en 1999. Ils sont localisés pour moitié dans 51 communes de très petite dimension et dans la ville centre de Die (4300 habitants) qui regroupe aussi une majorité des emplois. Du point de vue géomorphologique, le Diois constitue un ensemble délimité au Nord par le Vercors, à l'Est par les Hautes alpes, au Sud par les Baronnies. Il comporte deux sous-ensembles : la zone montagneuse particulièrement escarpée du Haut Diois et la vallée de la Drôme plus facilement accessible.



Une très faible densité de population caractérise le territoire. Les 10.300 habitants se répartissent sur 1200 km², ce qui représente 2,5% de la population du département de la Drôme sur près de 25% de sa superficie. Le Diois compte deux des cantons les moins densément peuplés de France : La Motte Chalancon et Luc en Diois. La Ville centre concentre un certain nombre de services indispensables à la ville locale : lycée-collège, hôpital et praticiens médicaux, gare, Sous Préfecture, intercommunalité, poste, commerces, ce qui fait que l'on trouve un équilibre parfait entre la Ville et sa périphérie, « l'une ne pourrait vivre sans l'autre ».



Réalisation : Communauté des Communes du Diois - S. GUILLAUMIN - Mai 2007

L'histoire forgée à partir de la relation de dépendance étroite et réciproque entre la ville de Die et les communes environnantes est fortement marquée par l'importance du fait religieux : capitale religieuse du pays gallo-romain des Voconces, puissant Evêché jusqu'au 15^e, puis académie protestante, Die est à l'origine d'une forte capacité de rayonnement du territoire, allant bien au-delà de ses frontières naturelles. Le fait que la Ville de DIE ait acquis puis conservé le statut de Sous Préfecture depuis la révolution témoigne de la permanence de ce fait culturel. Derrière 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, sociale et culturel.

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

Le Diois compte 4.159 actifs en 1999, dont 2.563 salariés, 468 agriculteurs et 1.072 non salariés. La différence majeure entre le Diois et le reste de l'espace rural français réside dans la très faible place de l'industrie dans l'emploi total, trois fois moindre que dans l'ensemble de l'espace à dominante rurale. L'activité industrielle, qui n'a jamais été très développée dans le Diois, continue à perdre des effectifs et apparaît comme étant encore moins concentrée qu'au début des années soixante-dix. En revanche, l'agro-alimentaire et le secteur de la construction rassemblent une part d'actifs comparable aux autres espaces ruraux, malgré que depuis 1975, les effectifs des IAA ont régressé d'un quart dans le Diois, alors qu'ils augmentaient de 16 % dans l'ensemble du rural.

Avec 1.570 postes en 1999, la part d'emplois de services à la population est particulièrement élevée dans le Diois où les emplois publics, qui représentent 1.080 postes, sont assez développés et concentrés à Die. Ce chiffre peut être augmenté de nombreux emplois dans le domaine de l'économie sociale, qui relève des associations et coopératives. Ainsi, parmi les 10 plus gros employeurs du Diois, on relève la Croix Rouge avec un centre d'accueil pour handicapés, l'Association dioise d'entraide sociale qui développe des emplois de proximité, et la cave coopérative. Les 7 autres sont des établissements publics, à l'exception d'un supermarché.

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. La qualité des sites naturels (cirque d'Archiane, le Claps, le vallon de Combeau) constituent d'appréciables atouts pour le tourisme en Diois. En revanche, le développement du tourisme est freiné par la faiblesse tant qualitative que quantitative de la capacité d'hébergement marchand qui contraste avec l'importance des 2.940 résidences secondaires, sur un total de 8.144 logements. Le Diois compte plus de 2.000 emplacements de camping, contre 173 chambres d'hôtel.

Durant la décennie quatre-vingt, la baisse du nombre d'exploitations a été nettement plus faible que la moyenne régionale : -19% contre -33%. Cette évolution moins défavorable des effectifs résulte d'une mobilisation locale en faveur de l'installation, de la professionnalisation et de la diversification des activités, autour du centre de formation agricole, de l'antenne locale de la chambre d'agriculture et de l'association « jeunes agriculteurs en Diois »¹⁶⁸. L'essor de l'économie viticole est dû au dynamisme commercial de la cave coopérative de Die, créée en 1950. La coopérative comporte 300 adhérents actifs exploitant 80% des 1300 ha classés en appellation. Le reste est exploité par une trentaine de caves particulières.

Parmi les productions à forte typicité associant qualité et localisation de la production, seule la clairette possède une aire de production qui se confond avec le territoire du Diois. Les signes de qualité associés à la production d'agneaux, de fromage de chèvre et de plantes aromatiques se réfèrent à des aires beaucoup plus vastes. Le noyer largement répandu dans le Diois ne bénéficie pas de l'Appellation d'Origine Contrôlée « Noix de Grenoble ». La lavande confère une touche caractéristique au paysage du piémont des Préalpes drômoises (ou méditerranéennes). Les plantes aromatiques et médicinales (mélisse, sauge, thym etc.) occupent une place croissante. Elles fournissent 3 entreprises spécialisées dans le traitement de ces plantes, fortement tournées vers les marchés internationaux. L'agriculture biologique s'est structurée autour du Comité de Développement Agricole du Diois (CDAD) qui fédérait les initiatives des 4 coopératives du Diois. En 2008, 110 exploitations bénéficient d'un label « agriculture biologique », soit 20% des 532 que compte le département de la Drôme. La Cave coopérative s'est ouvert aux courants de la mondialisation au travers d'une mutation de son nom, devenu « Jaillance ».

c. Une occupation du territoire assez inégale

Marquée par l'empreinte d'activités agricoles variées et une occupation humaine assez dense, la vallée offre un paysage jardiné qui rappelle la campagne toscane. Les vignes disposées sur des coteaux bordant les affluents de la Drôme sont dispersées en petits îlots le plus souvent inférieurs à 15 ha, isolés par des champs, des pâtures et des bosquets.



¹⁶⁸ Entre 1990 et 1997, 66 installations ont été réalisées dont 22 effectuées « hors du cadre familial ». Sur cet ensemble 18 installations ont concerné des systèmes diversifiés et autant en ovins et caprins.

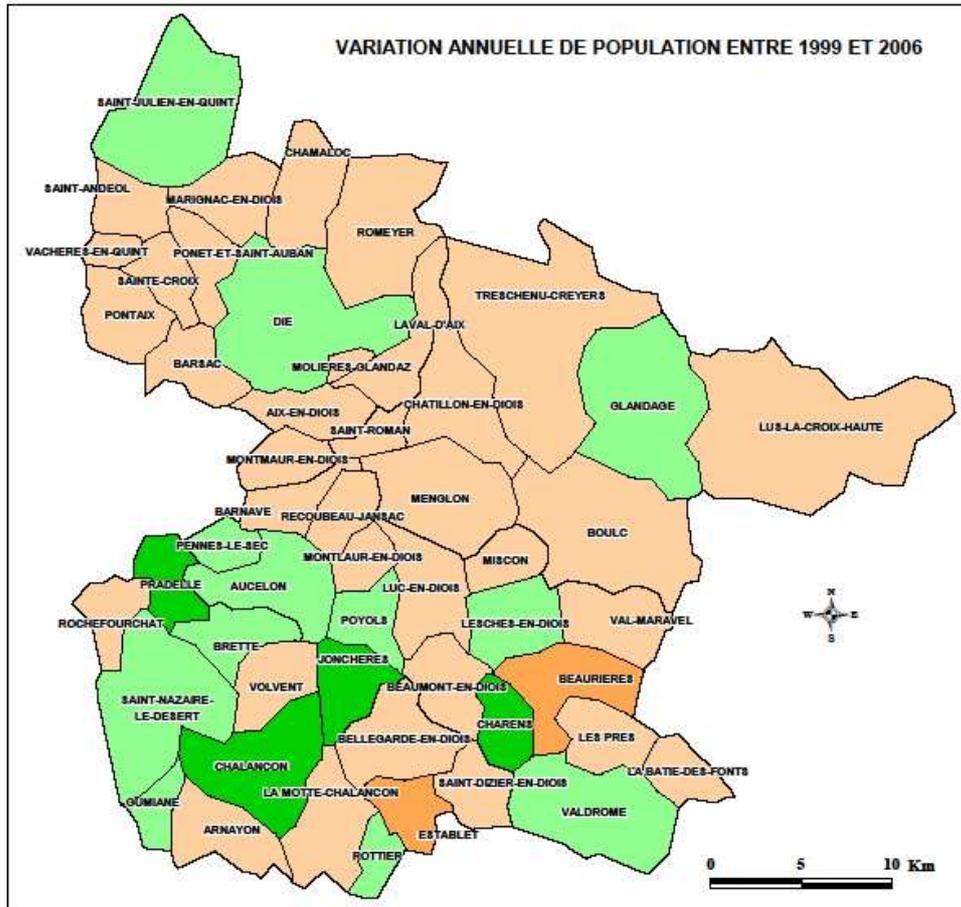
A contrario, le Haut-Diois comporte des zones parfois subdésertiques au panorama grandiose et dont le relief très escarpé a l'apparence de la nature sauvage. Ces espaces différenciés permettent le développement de pratiques sportives de pleine nature allant du canoë kayak à l'escalade, en passant par la multitude des formes de tourisme itinérant avec la randonnée à pied, à vélo et à cheval, dont le développement reste limité par l'insuffisance d'infrastructures d'accueil.



Les deux productions emblématiques du Diois, la viticulture et l'élevage ovin, ont des effets différenciés sur l'aménagement du territoire. La première fournit l'essentiel du revenu des agriculteurs et une part importante de la notoriété du territoire, alors que la seconde a pour principale caractéristique d'assurer la continuité de l'occupation de l'espace, mais aussi d'avoir fourni la plus grande part des élus impliqués dans le projet de territoire. Les exploitations où le système ovin domine occupent ainsi la moitié des 18 000 ha voués aux principaux systèmes de production agricole.

d. Une reprise démographique confirmée

Dans le Diois, la diminution de la population s'est poursuivie jusqu'en 1975, date à laquelle la densité moyenne s'était réduite à 8 habitants par km² (4 habitants par km² en dehors de la ville de Die). Après une phase de stabilisation entre 1975 et 1982, la population a connu une progression de 9 % entre 1982 et 2006, avec une tendance à l'accentuation au cours de la dernière décennie. Cette augmentation a été freinée à Die depuis 1999, mais se poursuit dans les communes proches, en périphérie de la ville, du fait de l'étalement résidentiel, qui reste là aussi, la tendance générale. De plus, quatorze communes continuent à perdre de la population, dont 9 qui comportent moins de 50 habitants et sont placées dans une situation délicate. La progression démographique s'accompagne d'un renouvellement assez exceptionnel de la population qui s'explique par la migration : en 1999, un cinquième des habitants du Diois n'habitait pas dans la Drôme huit ans plus tôt et les départs atteignent pratiquement la même proportion ; le solde naturel demeure négatif. Malgré ce renouveau, la population vieillit, notamment sous l'effet de la migration de retraités. Les plus de 60 ans représentent plus de 30% de la population, alors qu'au niveau de la région Rhône-Alpes, ils ne sont que 20%.



L'attractivité du territoire s'exerce surtout en faveur des actifs d'âge mur, dont l'arrivée explique la progression de la population active (+ 10 % entre 1990 et 1999). Parmi les actifs migrants d'un département extérieur, les cadres et les progressions intermédiaires sont surreprésentés (40 % du total)¹⁶⁹. 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. L'évolution des emplois 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 le Diois, n'ont souvent guère d'autres choix que de créer leur propre activité.

B. UN PROJET DE TERRITOIRE AMBITIEUX

a. Une organisation intercommunale ancienne et forte, leader du projet de territoire

Plusieurs phases peuvent être distinguées dans la structuration et la dynamique du territoire. Jusqu'aux années 1980, le système politique local restait fortement dépendant de la relation commune-Conseil général, générateur d'un système d'aide efficace pour tous les domaines de la vie locale : Services d'équipement rural, bâtiments communaux, voirie etc. L'exode rural battait son plein et une sorte de fatalité laissait les acteurs locaux passifs par rapport au développement du territoire. C'est durant cette période qu'arrivent sur le territoire nombre de

¹⁶⁹ Cette catégorie ne représentait en 1999 que 22 % de la population des espaces à dominante rurale.

néo ruraux, dont certains vont rester, puis fortement imprégner le territoire au travers d'innovations marquantes.

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.

b. Déconcentration et décentralisations dans le Diois

| DECONCENTRATION | COOPERATION | DECENTRALISATION |
|--|--|---|
| Préfecture de Région-SGAR (Lyon) : Programmes européens et contrats de projet Préfecture de département et directions départementales : Sous Préfecture et de l'Équipement (DIE) | PARC NATUREL REGIONAL DU VERCORS Intercommunalité : Conseil régional, Conseil général, et 15 communes Communauté de Communes du Diois : Intercommunalité : 52 communes | Région Rhône Alpes (Lyon) : Contrat de développement Rhône-Alpes Conseil général : Action sociale, Routes, subventions aux communes et intercommunalités 52 Communes |

Ainsi, l'organisation intercommunale fédère 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. Elle a été transformée en District Rural de Développement du Diois en 1995, avant d'être constituée en communauté de communes en 2001. Dès le départ, les statuts de l'intercommunalité incluent une compétence relative à la définition et à la mise en œuvre d'un projet de territoire. Le pays du Diois, dont le périmètre d'étude a été approuvé une première fois en 1998, au titre des territoires d'expérimentation mis en place suite à la loi « Pasqua » de 1995, puis confirmé en mars 2002, suite à la loi Voynet de 1999, recoupe l'aire d'influence de la communauté de communes. Il s'agit là d'une exception française, dans la mesure où les autres « pays » français comptent en moyenne 70.000 habitants, et regroupent plusieurs intercommunalités. Elle résulte de la double prise en considération de la taille du territoire, et de sa forte cohérence identitaire.

c. Le renforcement de l'autonomie du territoire

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 projet du territoire, qui repose sur l'énoncé de 6 principes de base (annexe 1) se traduit par une charte et plusieurs programmes d'action, ainsi que le développement de compétences strictement communautaires, qui n'existaient pas avant dans nombre de communes, telles que l'enfance et la jeunesse.

Mis en débats avec la population, un projet de territoire a été élaboré sur 5 ans, de 1995 à 2000, au travers d'un processus de participation mené à différentes échelles : communes, petites vallées et territoire. Il s'est traduit par une charte, qui se décline depuis au travers de différents programmes d'action. Il tend à promouvoir l'accueil de nouveaux actifs et la typicité des produits et des services du terroir, en revendiquant une forte qualité environnementale, notamment du point de vue du développement économique, de l'habitat, des déplacements et de la vie culturelle et sociale. Le slogan introductif à cette charte était ainsi libellé : « Ensemble, osons construire un pays d'avenir, équilibré et ouvert pour vivre mieux et plus nombreux ». Après plus d'un siècle d'exode rural, le pari est d'inscrire le territoire dans une dynamique inverse.

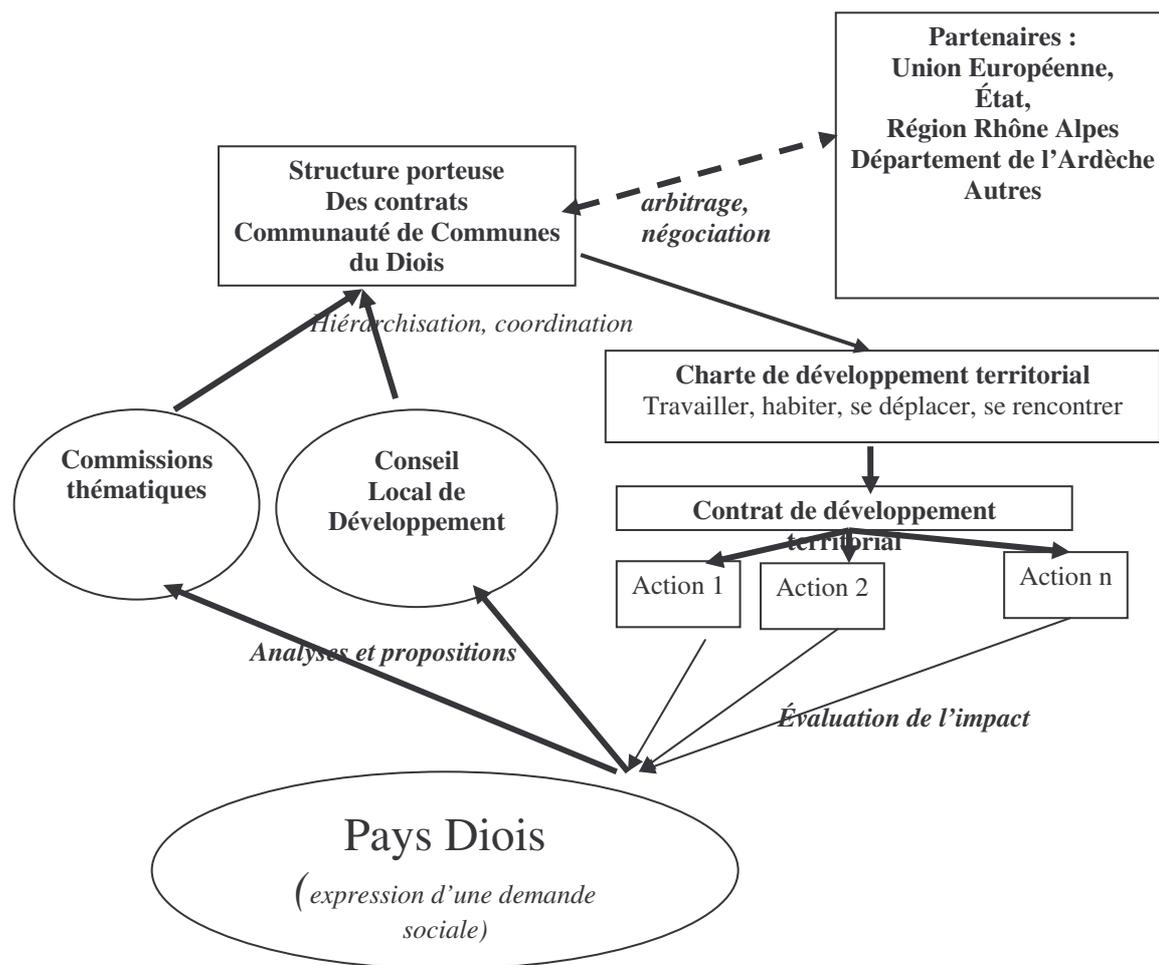
Dotée de chargés de mission spécialisés, la communauté de communes parvient à capter de nombreuses opportunités de financement s'inscrivant dans ce projet de territoire. Elle a géré différents dispositifs comme le programme européen LEADER, le Pôle d'Economie du Patrimoine, la « plate-forme de développement local » qui favorise le parrainage, par les entreprises locales, de projets de création, mais aussi « le site de proximité », qui fédère l'ensemble des services liés à l'emploi et à la création d'activités.

Ainsi se 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. Cette capacité se perçoit très nettement sur la question de l'échelle du territoire. Alors que l'Etat et la Région Rhône-Alpes définissent la maille de leurs pays sur des territoires beaucoup plus peuplés, de l'ordre de 70.000 habitants, le Diois s'y oppose et obtient, au bout de plusieurs années, sa reconnaissance en tant que pays.

Dans cette contrée dont le développement est fortement lié à l'arrivée de nouveaux actifs, le rôle de médiation sociale entre les nouveaux arrivants et les forces économiques locales semble indispensable pour éviter les réactions d'ostracisme empêchant le déroulement des projets, notamment pour ce qui concerne l'accès aux moyens de production. C'est ce rôle que joue l'intercommunalité, en accompagnant un foisonnement d'initiatives plus ou moins coordonnées d'origines économiques, associatives ou culturelles. Chaque année voit éclore son lot d'initiatives : événements, spectacles, coopératives de consommations, confèrent au Diois une ambiance « d'avant pays de l'époque qualité » qui mérite d'être vérifiée. En effet, par certains côtés, la démarche répond à des logiques d'enclavement, au travers desquelles, le risque est important.

Le projet de territoire fonctionne dans le cadre d'une gouvernance complexe, où la communauté de communes coordonne l'ensemble des interventions extérieures, en portant différentes procédures initiées à d'autres échelles : Programme d'Intérêt Communautaire leader, Pays au sens des lois Pasqua puis Voynet, Contrat de développement Rhône-Alpes.

d. Le fonctionnement du projet de territoire :



f. Le rôle moteur de l'agriculture dans le projet de territoire

L'évolution de la Politique Agricole Commune se traduit par une déconnexion croissante entre le revenu des agriculteurs et le marché. Pour ce qui concerne les éleveurs ovins du diois, la part des aides publiques dans le revenu est passée de moins de 10% à plus de 50% en 10 ans. De plus en plus, ces aides sont liées à des fonctions déconnectées des résultats technico économiques des élevages. Cela induit une évolution des savoir faire et des métiers qu'il faut prendre en considération dans les processus de recherche, et de définition des politiques.

Un territoire comme le Diois, peut être perçu comme étant l'objet de multiples procédures (agricoles, mais aussi environnementales : ZNIEFF, Espaces naturels Sensibles, Réserves naturelles, Habitat 2000), à la définition desquelles les élus et les populations n'ont pas été associés. De la même façon, ces procédures se développent sur des espaces à géométrie très variable selon leurs objectifs et les modalités de mise en œuvre. L'engagement d'une réflexion collective sur le devenir du territoire, est une des conditions de l'appropriation de ces procédures et donc de leur réussite autour d'axes de développement spécifiques. La définition précise du mode de partenariat entre la structure de développement local les organisations professionnelles agricoles dans le cadre de conventions définissant précisément

les objectifs de chacun des partenaires, les objectifs partagés ainsi que les moyens mobilisés par chacun d'entre eux a été une étape importante.

Dans le cadre des projets de territoire, l'implication des dispositifs de recherche s'est révélé porteur de sens. En effet, le territoire s'est toujours révélé comme accueillant vis à vis d'organismes d'études en développant quelques services simples :

- la mise en place d'une base de données bibliographiques, rassemblant sur deux lieux , le district et la médiathèque de Die, l'ensemble des études réalisées sur le territoire
- l'accueil permanent de groupes extérieurs et de stagiaires, avec possibilité d'accueil de chercheurs dans le cadre de protocoles discutés avec la structure de développement local.
- La mise en place d'un système d'information géographique, sur une base MAP-INFO, avec support IGN au 1/25.000 alimenté progressivement par les agents du District, à la suite de réunions locales dans le cadre de procédures, ou au fur et à mesure des résultats

L'agriculture a été totalement intégrée à ce processus au travers d'une succession de procédures :

En 1980, c'est l'époque où des expérimentations et recherches sont entreprises sur les conditions de l'extensification ou d'utilisation optimale des espaces, notamment par l'Institut de l'élevage sur les systèmes d'élevage ovin extensif dans les zone de montagne sèches. Certains utilisent déjà les clôtures. En 1993, ces premières études conduiront à la mise en place d'un plan de Développement Durable élevage ovin dans le Diois, en partenariat avec le Syndicat d'Aménagement du Diois, la Chambre d'Agriculture et la DDAF. Il s'agit d'inscrire les actions individuelles dans une démarche globale à laquelle 25 agriculteurs ont adhéré. Les actions allaient d'une modification en profondeur de certains systèmes de production au développement de la pluriactivité.

En 1994, le Diois a engagé au travers de ses 4 coopératives et du Syndicat d'Aménagement, un programme de développement de l'Agriculture biologique. Ce programme est avant tout lié à la nécessité d'accroître le superficies en conversion du fait des besoins du marché dans le domaine des plantes aromatiques et médicinales dotées de la certification A.B. Au bout de 5 ans, ce sont plus de 50 agriculteurs qui sont concernés par le programme, et plus de 120 en 2008.

En 1995, une opération locale agri-environnementale est engagée. Son premier objectif est de permettre aux exploitants engagés dans le Plan de développement Durable de bénéficier de moyens financiers. En 1999, 130 éleveurs ont signé des contrats, pour une superficie de 10.000 hectares soit 10% de la superficie agricole utile. L'objectif principal de l'opération est d'augmenter la pression du pâturage par un accroissement du chargement instantané à l'hectare. Les brebis sont laissées durant un temps relativement court dans les parcs où elles broutent rapidement les bonnes espèces fourragères avant de s'attaquer à des espèces qu'elles ne mangeraient pas si elles avaient suffisamment d'espace pour trier. Les mauvaises espèces et les arbustes ne peuvent plus se développer rapidement. Les brebis sont ensuite changées de parc afin de ne pas prolonger l'ingestion d'aliments à faible valeur nutritive, ce qui nuirait à leur qualité bouchère.

C'est à l'occasion de cette première opération que pour la première fois sont constituées des commissions locales agri-environnementales réunissant les éleveurs par petites vallées. L'outil cartographique est particulièrement utilisé pour leur permettre d'identifier eux mêmes les enjeux liés à la gestion de l'espace, et proposer des systèmes de production susceptibles de

répondre à ces enjeux. Enfin, en 1997, le Diois est retenu par l'Institut de l'élevage comme site d'une étude pilote sur le tryptique « filière, espace, métier », au regard des évolutions des systèmes d'élevage. L'objectif est d'identifier les conditions d'appropriation par les agriculteurs de nouvelles fonctions qui lui sont dévolues par la société, au travers d'une évolution de leur métier et d'une reconnaissance de ces nouveaux savoir-faire au niveau professionnel.

En 2000, La mise en place des Contrats Territoriaux d'Exploitation se traduit par un afflux de candidatures : ce sont près de 150 contrats qui sont établis, ce qui est un chiffre bien supérieur à celui de nombre de départements français. Cette démarche montre le rôle moteur des agriculteurs dans la construction d'un projet reposant sur un grand objectif simple et partagé : celui de maintenir le territoire vivant. Elle est stoppée en 2003, au moment de la fin du dispositif et de sa re-centralisation, sous la double pression des Organisations Professionnelles Agricoles et des administrations centrales de l'agriculture.

g. Un jeu d'acteurs peu coordonnés

Le Diois est l'objet de jeux d'acteurs complexes, au sein duquel la coordination reste difficile à assurer. Il peut être caractérisé comme un enclave, c'est-à-dire comme un « territoire entièrement situé à l'intérieur d'un autre, sans lien direct avec l'unité principale »¹⁷⁰. Certes mal desservie, certes peu développée, elle « n'en est pas moins dotée d'une certaine "homogénéité", l'unité des faibles, "construite" par défaut (départ des entreprises, des "forces vives"...), par manque (de moyens, de ressources, de dessertes...) et, dans l'habitude de se prendre en charge de façon autonome » (SENCEBE Y.). Cette question de l'autonomie pose question. porte sur les moyens dont disposent les acteurs pour développer leurs projets. Ceux-ci peuvent être d'ordre humain, financier, matériel etc.

Les clivages entre acteurs sont de nature multiples : droite gauche, extrême gauche, écologistes ; vieilles familles et néo ruraux, viticulteurs et éleveurs, montagnards et gens de la plaine, protestants et catholiques etc. Ils traversent l'ensemble des acteurs du territoire, qui se réunissent lorsque les attaques se précisent. Depuis plus de 20 ans, l'Union autour de la défense de l'hôpital fait et défait les carrières des leaders locaux, sans que ceux-ci ne se retrouvent dans une vision partagée du territoire. 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. Dans ce cas, les projections portées par chacun des groupes sociaux sur le devenir du territoire se focalisent sur l'intention des acteurs impliqués dans la construction du projet et limitent leur capacité d'intervention, du fait de leur faible degré d'autonomie.

Mesurer cette autonomie reste délicat, et, reprenant la proposition de PIVETEAU, nous proposons de la mesurer au travers de deux critères :

- la position des acteurs au regard du territoire : externes ou internes ;
- la capacité des régulations des acteurs.

L'annexe n° 2 propose une représentation de la situation dioise, sans que l'on ne soit en mesure de proposer des critères de mesure de cette capacité. Elle traduit la dotation des acteurs collectifs en moyens d'ordre humains ou financiers, ou leur capacité d'innovation et d'organisation, leur permettant d'imposer leur propre système de normes.

¹⁷⁰ THERY.H (1992): "Enclave", in: BRUNET.R, et al.: Les mots de la géographie, Ed. Reclus -La Documentation Française, p171.

C. DU PROJET DE TERRITOIRE AUX TERRITOIRES DE PROJET

a. La permanence d'une forte dépendance externe

Les handicaps géographiques, complétés par d'importants déséquilibres démographiques ont expliqué pendant des années une forte dépendance par rapport à l'extérieur. La présence d'un pôle administratif fort sur DIE, ainsi que la remarquable efficacité des règlements d'intervention du Conseil général, qui ne laissent de côté aucun des aspects de la vie communale perdure. Le territoire pouvait être considéré comme étant fortement dépendant, l'efficacité de ses édiles se mesurant à capter les flux financiers externes.

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 restant dépendant d'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 distinguer de l'action des autres intervenants afin de pouvoir être identifiés et reconnus.

La réduction des capacités budgétaires fait que cette différenciation se fait au travers d'un renforcement des normes, de règles et de codes multiples. Ceux-ci portent sur différents aspects de la vie d'un projet tels que la nature de la dépense subventionnable, le taux de subvention, les modes de décision d'attribution, et bien évidemment les modalités de communication.

b. La superposition et la hiérarchisation des normes

Le territoire devient peu à peu un espace de superposition de normes, au sein desquels la capacité des acteurs locaux à imposer leur propre système de normes s'atténue progressivement. La complexité et les enjeux de pouvoir, associé à l'émergence des problématiques de hiérarchie, limitent les effets positifs de la proximité.

Ainsi, la mise en place par l'Etat des Pôles d'Excellence Rurale se traduit par la re-concentration des crédits qui étaient auparavant destinés au volet territorial du contrat de plan, donc au financement des pays. Cette enveloppe est attribuée dans le cadre d'un appel à projet national, sur la base de l'avis d'un comité national, après avis des Préfets de Région. Le plafonnement des taux de subvention à 50% du montant des investissements, entraîne de facto, la nécessité d'une implication des régions et départements, dans une procédure à laquelle ils n'ont pas été associés.

Au niveau du terrain, ce retrait de l'Etat, se traduit par un face à face entre Région et Département. Le Conseil régional est porteur d'une compétence reconnue dans le domaine de l'aménagement du territoire, du développement économique et des transports. C'est ainsi que le Contrat de Pays de développement Rhône-Alpes (CDPRA), prévoit l'affectation d'une enveloppe du Conseil régional pour l'ensemble du territoire, plafonnée à 30% du montant des dépenses totales. Cette situation n'a de cesse d'inciter les acteurs locaux à mobiliser les

crédits du Conseil général, porteur d'une forte compétence au titre de la solidarité. S'ensuit la permanence des financements croisés, et des conflits de préséance, particulièrement visibles au travers des documents de communication. Pour le Diois, l'avantage revient en 2008 au Conseil général, puisque l'un de ses membres prend la présidence de l'intercommunalité à l'issue du renouvellement municipal.

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 marqués par l'émergence d'une hiérarchie entre les normes et les acteurs.

c. L'émergence du « grand » projet

C'est dans ce contexte qu'émerge le grand projet « biovallée » qui marque plusieurs ruptures dans le territoire. En effet, le territoire participe à la définition d'un grand projet intitulé « biovallée », développé en partenariat avec la Communauté de communes du Val de Drôme, à Crest, avec un appui important de la Région Rhône-Alpes, ainsi que de l'Etat dans le cadre des Pôles d'Excellence Rurale.

Ce projet marque une première rupture géographique. Le rapprochement avec la basse vallée de la Drôme répond aux souhaits de ceux qui ont toujours voulu ancrer cette « enclave » à un ensemble plus vaste, en particulier l'Etat, puis la Région. Par extraction de deux chartes de territoires, le projet met l'accent sur la structuration de deux filières :

- **les plantes et notamment les plantes à parfum aromatiques et médicinales (PPAM)**, filière dont l'avenir passe par l'innovation et l'affermissement des collaborations dans un contexte international de concurrence exacerbée ;
- **l'éco-construction**, filière déjà dense mais dont la structuration mérite d'être renforcée et mise en avant.

C'est autour de ces deux axes que se concentreraient les crédits, dans l'objectif de construire un territoire « école » des territoires et du développement durable », avec recherche et formations universitaires à la clé. On est loin des approches transversales du départ, avec une concentration des crédits sur des pôles et des thématiques prioritaires. On voit émerger la double problématique de la compétitivité et de la durabilité, qui devient le lot de tous les territoires ruraux et urbains. Le réorganisation des acteurs autour du grand projet, rend à nouveau lisible les interventions extérieures, mais rend problématique l'articulation avec un projet de territoire. Celui-ci a tendance à disparaître au profit du grand projet, et au détriment d'une multitude de projets locaux qui assuraient un ancrage au territoire.

En conclusion :

Du projet de territoires au territoires de projets, puis au grand projet, 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.

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 la 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. C'est en ce sens que l'efficacité des « grands projets » lisibles au sein de l'enchevêtrement de l'action des institutions locales françaises, reste à démontrer.

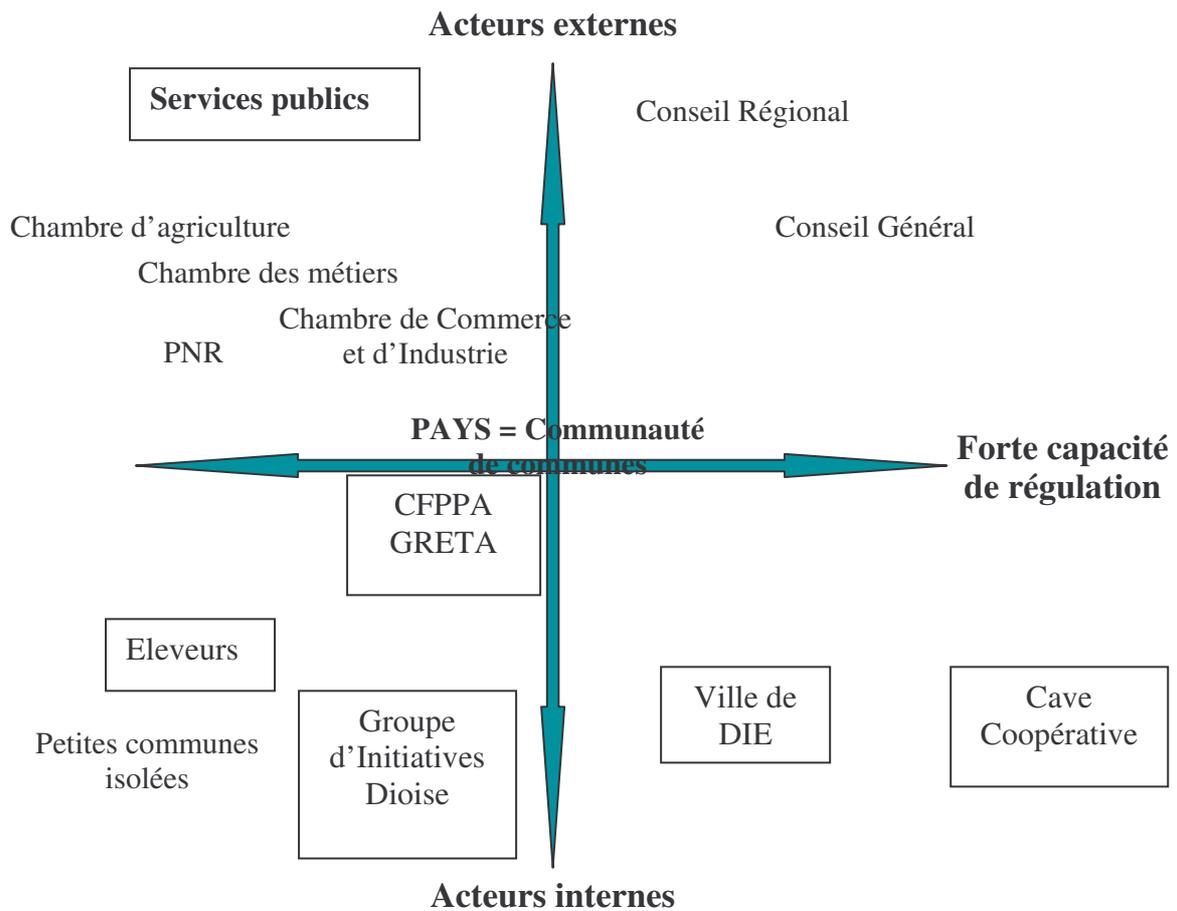
Annexe 1

Les 6 principes de la charte de territoire du Diois

- **Rester pragmatique** en s'efforçant de répondre aux problèmes du moment, et en utilisant les solutions les plus simples et adaptées. *C'est l'image du bateau qui prend l'eau et qu'il faut écoper avant de pouvoir en reprendre la barre pour le mener à bon port.*
- - **Réintroduire du sens dans l'action et en chemin.** *C'est l'image du puzzle qui se construit petit à petit pour ne trouver sons sens qu'une fois terminé.*
- - **Impliquer toute la population :** *C'est l'image de la fusée qui ne peut atteindre son but que si tous ses moteurs fonctionnent de façon équilibrée : société civile, élus et administration.*
- - **Identifier et reconnaître un outil de pilotage et d'exécution.** Dans le Diois, il s'agirait du District qui au travers de ses statuts a placé en priorité la mise en place d'un projet de territoire : *c'est l'image du chef d'orchestre.*
- - **Reconnaître la différence des points de vue.** La reconnaissance des clivages permet de transformer positivement les conflits en coopérations : *C'est l'image de la chorale qui unit différentes voix de qualités diverses et aboutit à une harmonie.*
- - **Ne pas confondre développement local et développement « bocal ».** Cela implique la nécessité d'inscrire les actions dans un contexte mondial, dans une logique de partenariat actif et équilibré.

Annexe 2

Une proposition de représentation du degré d'autonomie des acteurs au travers de deux éléments : leur capacité de régulation et position par rapport au territoire



GRECE

Partie 1

ANALYSE DE LA DYNAMIQUE TERRITORIALE NATIONALE de la GRECE

Dimitris Goussios : Université de Thessalie

A. Les Dynamiques institutionnelles (émergence de nouvelles organisations, publiques, privées, associatives)

L'émergence de nouvelles organisations, (publiques, privées, associatives), ainsi que les dynamiques institutionnelles, sont un précieux moyen pour repérer et comprendre quelles sont sur le territoire local et rural à la fois, les initiatives mais aussi les hésitations de l'État et des collectivités territoriales qui visent à adapter leurs dispositifs institutionnels aux nouvelles conditions socio-économiques et culturelles nationales, régionales et locales. Cette adaptation peut déterminer à son tour l'émergence de territoires.

La multitude et la succession persistante des réformes, au cours des 15 dernières années, peuvent désigner cette période comme une phase de transition dans les rapports entre pouvoir central et local en Grèce. Il en résulte une certaine confusion pour ce qui est des droits et des responsabilités ainsi que des nouvelles compétences acquises aux différents échelons administratifs.

B. L'Existence de territoires administratifs utilisés par l'État pour mettre en œuvre sa politique.

a. Décentralisation et reformes administratives : vers l'action territoriale publique

La décentralisation pour être efficiente elle doit tout en tenant compte du contexte mondial, régional (E.E.), national et local assurer :

- la pertinence du découpage et du système administratif et de l'articulation claire et efficiente entre les différents échelons administratifs et notamment entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État,
- la cohérence et l'efficacité du cadre institutionnel, légal et judiciaire,
- l'opérationnalité c'est-à-dire l'accompagnement du transfert des compétences par des moyens nécessaires financiers et autres.

La Grèce est caractérisée ces quinze dernières années, par une série de restructurations et de réformes qui touchent directement et indirectement l'espace rural. La réforme administrative devient la clé d'analyse par excellence pour comprendre comment l'État grec conçoit et perçoit l'organisation et la gestion de son territoire :

- Réforme du 2^{ème} degré (département) appliquée en 1994 : le conseil départemental est élu.
- Réforme du 1^{er} degré concernant la division administrative élémentaire appliquée en 1997 : fusionnement obligatoire des communes et formation d'unités territoriales plus vastes que sont les Dèmes (passage de 6.000 communes à 1033 Dèmes). Certaines communes se maintiennent pour des raisons liées à leur histoire.

Ces deux réformes expriment la volonté de l'État d'adapter l'organisation du territoire aux nouvelles réalités socio-économiques qui sont :

- Le développement et la consolidation de la position et du rôle d'environ 45 villes moyennes, capitales départementales (elles passent entre 1961 et 2001 de 1.342.342 à 2.131.942 habitants¹⁷¹).
- La forte diminution de presque tous les villages de moins 1500 habitants exceptés ceux des zones périurbaines et touristiques non marginalisées.
- L'objectif du développement rural.

Or, d'une part, le Dème devenant l'unité intermédiaire entre l'ancienne commune et la ville moyenne, apparaît à la fois assez grand pour la gestion du territoire et est assez petit pour le développement de celui-ci. D'autre part, la réforme des Communes ayant privilégié le système spatial des villes moyennes, elle semble 'ignorer' les petites unités géographiques de 20.000 à 30.000 habitants dont les limites correspondent à celles des anciennes éparchies et à la zone d'influence (marché) des petites villes de 4.000 à 18.000 habitants.

Ces petites villes, capitales des anciens arrondissements, apparaissent dans le nouveau découpage administratif, dépourvues de tout rôle institutionnel administrativement reconnu sur leur zone d'influence.

Dans ce contexte administratif, le Département semble constituer pour l'État le niveau territorial pertinent pour le développement local, structuré autour du pôle de la ville moyenne, et le dème le niveau territorial de gestion.

Néanmoins, il faut noter les rapports antagonistes entre ville moyenne et petite ville, dus à la dispute du marché commercial intérieur et à l'existence d'un commerce de détails hypertrophié dans les deux côtés. Parallèlement, l'affaiblissement du Département suite à son autonomisation par rapport à l'État, crée un nouveau faussé entre son remplaçant qui est la Région et la multitude des petits dèmes.

| Division territoriale | Circonscription administrative | Circonscription électorale | Collectivité territoriale |
|-------------------------|--|--|---------------------------------------|
| <u>Région</u> | <u>Préfet de région</u> , directions régionales | X Non | X Non |
| <u>Département</u> | Conseil Départemental | <u>Conseil Départemental</u> élu au suffrage universel | ✓ Oui |
| Eparchies | X Non | X Non | X Non |
| Demes | <u>Maire</u> (rôle d'agent de l'État) | <u>Conseil municipal</u> | ✓ Oui |
| <u>Intercommunalité</u> | X Non | X Non (assemblée désignée par les communes-membres) | X Non (regroupement de collectivités) |
| <u>Commune</u> | X Non | Président du Conseil local élu au suffrage universel | X Non |

¹⁷¹ Mais, cette population est aujourd'hui sous-estimée à cause du fait qu'une partie importante des originaires des villages ont préféré être recensés le jour du recensement dans leurs villages d'origine. Cette population dépasse donc, en réalité les 3.000.000 habitants.

1. Le découpage administratif dans l'espace rural

Si la décentralisation en Grèce est un mouvement amorcé depuis plus de deux décennies, elle a dû résoudre la question de la réorganisation du système administratif dont les limites des divisions administratives définies il y a plus de 150 ans, n'étaient plus représentatives de la réalité. La tendance à l'agrandissement des divisions administratives élémentaires conduit au dépassement des anciennes limites du village et/ou de la ville. Par conséquent, une série de questions sont posées concernant la pertinence de la taille des nouveaux échelons, la prise en compte du rôle de la ville dans ses rapports avec la campagne et un ensemble de questions d'ordre aménageur (autour du triptyque habitat, emploi, services).

Excepté la délimitation des 13 régions, facilitée par leur histoire et unité géographique, la difficulté est apparue au niveau des échelons inférieurs hérités : ceux du Département dont les limites correspondent à l'aire d'influence d'une ville moyenne et des communes rurales dont les limites correspondent à celles d'un village (en moyenne de 300 à 1000 habitants). Celles-ci ont vu le nombre de leur population qui a atteint son maximum dans les années 1960, de chuter. Les réformes successives depuis 1994 après avoir essayé de répondre à l'affaiblissement des 6.000 communes (dont la majorité se trouve dans la montagne) par de multiples formes d'association et de coopération, ont finalement abouti en 1997 à leur fusion obligatoire en 1033 nouvelles divisions sous le nom de Deme.

A partir du moment où l'Etat n'a pas décidé d'intégrer le rural dans l'aire d'influence de la ville en en faisant une seule unité administrative de base, la question qui automatiquement s'est posée concernait la taille et les fonctions des unités administratives élémentaires rurales. Mais, la Grèce disposait depuis sa création, une unité administrative (équivalente à l'arrondissement français), représentant une unité géographique et polarisée par une petite ville rurale, mais qui n'a jamais fonctionné. Paradoxalement, la réforme ne l'a pas reconnu en la divisant en plusieurs Demes. A part le Deme qui contenait la petite ville, les autres disposent de 10 à 25 villages et une population de 3 à 7.000 habitants en moyenne.

Or l'importance de ces anciennes éparchies peut apparaître primordiale comme support dans le processus d'émergence des territoires : elles sont caractérisées à part leur unité géographique, par une identité historique et culturelle ainsi qu'une cohésion économique et sociale. Leur centre a toujours exercé un rôle d'intermédiaire entre la plaine et la montagne, entre la grande ville et leur hinterland rural et montagnard. Elles ont une économie locale et des équipements sociaux de bon niveau. Les villages et les communes présentent de fortes interdépendances en matière d'emploi et d'utilisation des équipements et services.

2. Espace rural de référence et d'intervention

- *Division et nouvelles typologies de l'espace rural*

La nouvelle division de l'espace rural s'est décidée sur des critères non seulement physiques (relief, climat, altitude) et démographiques (densité de population, taille de localités) mais aussi économiques (liés au marché). Ainsi l'espace rural grec a été divisé en zones de montagne et défavorisées, zones défavorisées et les autres non défavorisées. Cette nomenclature a permis à juste titre la fixation d'aides compensatoires aux handicaps aux espaces défavorisés. Mais au plan spatial, ces zones n'incluaient presque dans aucun cas, des unités spatiales fonctionnelles polarisées par une petite ville. Cependant, pour l'ensemble des programmes Leader et PIDER le principal critère de sélection de communes a été d'appartenir à ces zones défavorisées, ce qui a posé un grand problème sur la participation active des acteurs, la constitution représentative de la réalité spatio-sociale des GALs et de la création d'entreprises viables et pérennes

- Nouvelles formes d'intervention et d'institutionnalisation dans l'espace rural

1. Zones de gestion du patrimoine naturel et culturel

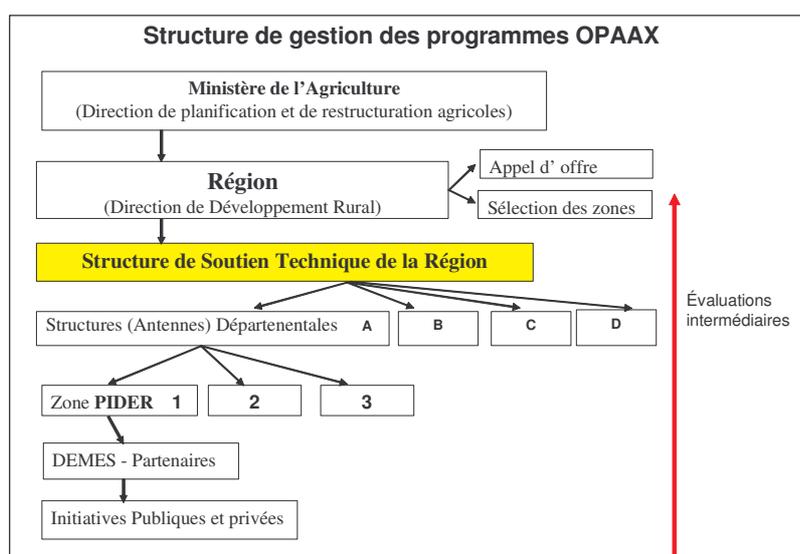
Parallèlement à ces restructurations concernant le système administratif et les collectivités locales, l'espace rural connaît d'autres réaménagements liés à la gestion des espaces spécifiques (parcs naturels, zones natura etc) ainsi que des ressources telles que l'eau. Ces réaménagements présupposent la fixation de zones et la mise en place de nouvelles organisations et institutions sous une autorité de gestion. Les limites de ces zones dépassent souvent celles des collectivités locales y compris les départements (par exemple l'établissement de l'Autorité de gestion de l'eau dont les compétences couvriront les limites de chaque bassin de réception, lesquelles sont, bien entendu différentes des limites administratives).

2. Zones de programmes Leader et PIDER

Plusieurs programmes européens (Leader et de type Leader - PIDER) dans l'espace rural grec ont été réalisés dans des zones bien précises avec des critères physiques (altitude, climat) et économiques (zones défavorisées). Cependant, les actions proposées par des projets élaborés avec l'appui des Agences de développement, dans ces zones, n'ont pas été incorporées dans un plan intégré de développement et d'aménagement des territoires plus vastes dont ces zones font partie. Ces territoires polarisés par une petite ville rurale, sont en meilleure position pour assurer à la société locale une proximité fonctionnelle entre l'habitat, l'emploi agricole et rural ainsi que les services sociaux. La délimitation définitive de ces zonages a été fait souvent sous pression politique et de revendications locales

Les programmes PIDER qui sont venus compléter les programmes européens, ont eu comme objectif de couvrir les vides géographiques laissés par les programmes LEADERS tout en répondant aux revendications des communes et des Dèmes qui ont été exclus de ces derniers. Adoptant les mêmes critères de sélection leur contribution à l'émergence de territoires a été finalement très faible notamment pour ce qui est du renforcement de la cohésion et de la capacité des territoires à suivre un processus de mobilisation de leurs ressources.

Les PIDER sont gérés par le Ministère de l'Agriculture et les Régions avec le soutien d'une structure au niveau de la région. Cette structure est une fédération des Agences de Développement régionales. Elle est gérée par un conseil composé par des élus et des représentants d'institutions sociales de la région (Collectivités Territoriales, Agences de Développement, banque coopérative). Pour faire face aux exigences organisationnelles et procédurales de la mise en œuvre des PIDER cette structure crée des antennes dans chaque Agence de Développement Départementales, composé par un petit nombre de cadres (4-5).



Ce cadre d'organisation et de mise en œuvre du programme PIDER reflète la façon avec laquelle se constitue et fonctionne l'action publique territoriale au niveau de la région. L'administration déconcentrée de la Région organise les appels d'offre et la sélection des zones. L'expérience montre que la majorité des zones sélectionnées n'avaient aucune unité ni cohésion géographique à part le fait qu'elles répondaient au critère d'appartenance aux zones de montagnes et défavorisées. L'absence de GAL est donc liée en partie avec la sélection absurde des zones (sans cohésion géographique, dépeuplé et sans disposer d'un centre agricole) : l'administration déconcentrée consciente des faiblesses socio-économique des zones rurales PIDER qu'elle avait délimitée elle-même, s'est donnée la légitimité de prendre en charge avec la structure de soutien la coordination et la gestion du programme. Or, l'absence de GAL se traduit comme une faiblesse dans la représentation de la zone par ses acteurs organisés et coordonnés.

Enfin, c'est le projet élaboré avec le soutien de la structure d'appui qui attribue, par un diagnostic qui semble avoir respecté le principe de participation avec l'application des méthodes appropriées, une certaine autonomie d'élaboration et de mise en œuvre du programme à la communauté et à ses acteurs. De lors que la zone entre dans la phase de mise en œuvre du projet, c'est la structure de soutien qui s'est occupée de la sensibilisation, les concertations, la prise de décision et la préparation et l'accompagnement pour pouvoir répondre aux appels d'offre et enfin la réalisation des actions.

On constate donc que :

- la région intervient directement dans l'amont de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques et du programme PIDER.
- si les pouvoirs locaux sont investis une certaine capacité autonome d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques, ceci ne concerne que l'échelle départementale.
- Le rural est considéré comme partie intégrante à la zone d'influence de la ville, cette zone étant considérée comme le territoire pertinent pour entreprendre le développement.

3. Les unités spatiales de cohésion géographique, socio-culturelle et économique

L'espace rural grec est caractérisé par la présence d'environ 170 unités géographiques rurales de grande cohésion. Tant le relief et les contraintes naturelles géographiques forment cette multitude d'unités géographiques relativement petites (de 500 à 1500 km²) qui sont caractérisées souvent par des évolutions socio-économiques et culturelles particulières et des spécificités qui s'expriment même aujourd'hui au travers de forts sentiments d'appartenance, d'identité et de solidarité. Ceci étant, leur reconnaissance comme unités administratives datant presque sans interruption depuis les empires byzantin et ottoman explique leur forte historicité et identité socio-culturelle. Ces unités géographiques historiquement formées s'identifient aujourd'hui aux systèmes spatiaux (anciennes éparchies) polarisés par des petits centres ruraux de 3.500 à 15.000 habitants au sein d'une population totale qui va de 15 à 40.000 habitants.

Toutefois, ces mêmes unités ne peuvent être caractérisées comme des enclaves marginalisées par rapport au monde extérieur. Le plus souvent, leurs sociétés ont depuis longtemps déployé des relations avec des centres urbains proches ou lointains soit en Grèce, soit, à l'étranger, à travers l'émigration traditionnelle, les réseaux d'appartenance et la recherche de ressources complémentaires aux revenus limités des régions rurales méditerranéennes

3. Programmes de soutien aux nouvelles collectivités territoriales 2007-2008

Parallèlement aux réformes de centralisation et administratives, l'état Grec a proposé deux programmes de soutien aux nouvelles collectivités territoriales : le Programme National pour les Collectivités Locales (PNCT - EPTA) pour la période de 1998 à 2002 et le Programme de Développement des Collectivités Territoriales (PDCT/Thésée pour la période 2004).

Le PSCT - EPTA /1998-2002, contenait 5 sous-programmes dont les 4 concernaient directement le développement des nouvelles unités territoriales : 1. Dépenses fonctionnelles du Deme, 2. Financement des études et de l'accompagnement pour leur mise en oeuvre, 3. Financement des études -constructions des infrastructures matérielles liées à l'amélioration de la qualité de vie du Deme, 4. Financement des actions liées au développement administratif, social, sportif et culturel du Deme.

Programme de Développement des Collectivités Territoriales (PDCT/Thésée /2004-) Tout en reconnaissant le Deme comme l'unité la plus pertinente pour la cohésion social, l'objectif de ce programme est le renforcement des institutions de la décentralisation des collectivités territoriales, l'amélioration des services du citoyen à l'échelle la plus proche et à l'organisation rationnelle des services régionaux de l'Etat. Le programme met l'accent sur la coopération intercommunale et avec le secteur privé.

b. Collectivités Locales et structures d'appui

1. Nomarchie (Organisme Départemental)

Sa fondation et son fonctionnement sont régis par les lois 2218/1994, 2240/1994.... Les administrations départementales (AD) constituent le deuxième degré de l'Administration Locale. Il s'agit d'institutions juridiques auto-administrées, relevant du droit public. Leur raison d'être est le développement économique, social et culturel du département.

Dans le cadre de la décentralisation que l'État a mis en place ces dernières années et compte-tenu des dernières réformes administratives, le rôle de la Nomarchie a été fortement restreint. Malgré le renouvellement partiel de son potentiel humain grâce à l'embauche de nouveaux cadres et d'un personnel spécialisé, le manque de flexibilité qui caractérise cet organe départemental et la dépréciation de son statut, ont affaibli son rôle et ne lui permettent pas de tenir une place déterminante dans la planification et la réalisation des programmes et actions engagées par les acteurs locaux. Finalement, son pouvoir est limité et son rôle se restreint à celui d'un organe consultatif, émettant des propositions et effectuant par le biais de ses directions, un contrôle durant la réalisation des programmes publics.

2. Union Centrale et locale des Municipalités et des Communes

L'Union Centrale est une institution juridique de droit privé qui dépend du Ministère de « l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la décentralisation ». Ses membres sont – obligatoirement – les Unions locales des Municipalités et des Communes qui ont été fondées par le même cadre juridique, avec leurs représentants légaux. Cette institution agit au niveau départemental.

Le rôle essentiel de celle-ci porte sur la promotion de l'administration municipale et communale à l'échelle départementale, l'étude et l'analyse des questions intéressant directement les municipalités et communes, la collecte et la diffusion de données et informations et la formulation de points de vue concernant les nouveaux projets de loi.

Plus spécialement, l'Union expose son point de vue quant à chaque nouveau projet de loi concernant les Administrations Locales Décentralisées (ALD). Le financement de l'ULMC provient (a) des cotisations effectuées par ses membres (municipalités et communes), lesquelles sont fixées par décision du Ministre de l'Intérieur, (b) des recettes provenant des cotisations versées à la revue éditée par l'UCMC, (c) des recettes provenant des diverses subventions, dotations, cotisations et retenues, ainsi que (d) des recettes provenant d'entreprises et de la publicité.

L'ULMC en tant qu'institution départementale ne joue pas aujourd'hui, un rôle essentiel et ce, sans doute du fait que ses membres (les municipalités et les communes) après la réforme

administrative, ont vu leur rôle être revalorisé au niveau de la gestion **locale**. Cette revalorisation se traduit directement par le fait que les municipalités et les communes entretiennent une relation directe tant avec la Région que dans certains cas, avec les Ministères. Son fonctionnement bureaucratique, son personnel parfois peu qualifié qui a bien souvent un comportement de fonctionnaire et son absence d'ouverture en matière de participation aux procédures de développement, expliquent en grande partie l'absence de participation active dans le processus de développement du département.

3. Les Municipalités

La refonte obligatoire des Administrations Locales dans le cadre de la Loi I. Kapodistrias, tend à apporter des solutions au problème structurel qui existait en Grèce à cause de l'important morcellement des administrations locales, et ainsi, à leur permettre d'assurer leur mission. L'objectif de cette grande réforme était de redonner aux administrations locales (municipalités et communes) un rôle dynamique, une place réelle dans la planification et la mise en place effective du développement local. Cet objectif pourra être réellement atteint lorsque le processus de décentralisation sera achevé et que les administrations locales auront vu leur rôle, leurs fonctions, leurs compétences se renforcer. Les nouvelles municipalités disposent d'une indépendance technique et administrative, ce qui devrait dans le futur, leur permettre de jouer un rôle plus actif dans la planification, la programmation du développement local et la gestion et l'aménagement de leur espace en assurant ainsi les compétences que la juridiction leur a attribuées.

La coopération inter municipalité mais également la coopération directe avec les niveaux supérieurs de l'Administration sans que le Gouvernement n'intercède, sont désormais possibles. Cette nouvelle forme de coopération offre à la municipalité, la possibilité d'obtenir plus rapidement, des financements afin d'exécuter les travaux nécessaires qui contribueront réellement au développement de la commune.

Bien que les nouvelles administrations locales du 2^{ème} degré soient des structures territoriales récentes, il apparaît déjà qu'elles sont en mesure de travailler et négocier directement avec les organes administratifs de la région – dans le cadre par exemple des Programmes Intégrés de Développement de l'Espace Rural (PIDER)¹⁷² – mais également avec les Ministères – dans le cadre de divers programmes nationaux. Il faut également mentionner à ce niveau d'analyse qu'un certain nombre de Municipalités et Communes se sont engagées dans une collaboration avec des municipalités d'autres pays-membres de l'U.E., ouvrant ainsi de nouveaux champs et perspectives. Toutes ces formes diverses de collaboration sont, bien entendu, une source supplémentaire de recettes pour les A.L.

Ces programmes et collaborations citées ci-dessus, sont réalisés par le biais plutôt des Agences de Développement locales que des entreprises communales que créent les municipalités elles-mêmes.

4. L'Entreprise Communale (services d'appui au développement)

Les entreprises dites communales ou entreprises communales de développement sont des organes de la Municipalité. Elles sont créées sur l'initiative de la Municipalité afin d'assurer la réalisation de programmes spécifiques. Étant donné que les municipalités en tant qu'organisations publiques ne disposent pas d'une réelle flexibilité, elles créent ces entreprises communales pour pouvoir participer aux divers programmes qui exigent effectivement une flexibilité de fonctionnement des organes qui y participent.

¹⁷² Programme Intégré pour le Développement de l'Espace Rural.

5. Structure de Soutien à l'Espace Rural

La Structure de Soutien est une nouvelle institution qui fonctionne à l'échelle régionale (périphérie) et dispose d'un système d'antennes bien organisées (Agences de Développement) au sein de chaque département. Son statut, son rôle et son fonctionnement sont prévus par le cadre institutionnel du programme PIDER.

Son activité principale, et pour l'instant l'unique activité, est la gestion des programmes intégrés de Développement de l'Espace Rural (PIDER). La Structure de Soutien joue le rôle de coordinateur et ses membres – les antennes, prennent en charge le fonctionnement à l'échelle locale ainsi que le suivi des programmes. Ses membres sont également les Agences de Développement qui interviennent dans chaque département de la Région.

6. OGEEKA « DIMITRA » (13)

En ce qui concerne l'agriculture, le désengagement de l'Etat dans le domaine de la vulgarisation est un fait. Il demeure actif dans le domaine de l'information à un niveau général, et intervient localement dans le domaine de la formation (ex : organisme de formation professionnelle des agriculteurs « Dimitra »). Il s'agit d'une institution qui fonctionne au niveau régional. Elle est chargée de la formation générale et spécialisée des agriculteurs. Ses membres sont les Centres d'éducation et de formation, dénommés « DIMITRA ». Ces centres prennent en charge la réalisation, au niveau départemental, des programmes de formation des agriculteurs en général mais également des programmes spécifiques pour les agriculteurs qui tirent profit des fonds structurels de l'UE.

7. KETA

Il s'agit d'un organisme national oeuvrant pour le développement de l'entrepreneuriat et de technologie. Il dispose des Bureaux dans chaque région qui constituent des Centres de Développement de l'entrepreneuriat et de la Technologie (KETA). Chaque bureau régional a des antennes dans chaque département. Leur objectif principal est d'informer les entrepreneurs et les intéressés sur les politiques et programmes de financement concernant les petites et moyennes entreprises.

c. Le bilan

Il est important de souligner qu'un certain nombre de nouveaux services et structures sont expérimentés dans le cadre de programmes de développement en vue d'une future intégration dans les services décentralisés au niveau de la nomarchie (département), tels que les centres de développement rural, et au-delà de l'agriculture, les centres d'accueil des investisseurs.

L'Etat exerce un contrôle exclusif pour tout ce qui concerne l'environnement, les écosystèmes, la forêt, l'eau. Mais le cadre législatif prévoit la création d'autorités de gestion intégrant une représentation et une participation de la société locale, bien que, comme évoqué précédemment, la faiblesse organisationnelle des collectivités locales et des corps intermédiaires ne permette pas aux acteurs locaux de participer à l'organisation et au fonctionnement de ces nouvelles institutions.

La gestion et l'application des politiques de développement rural sont prises en charge par les services déconcentrés jusqu'à l'échelon régional. Le conseil régional, formé de représentants de la société régionale bien que non élu, participe à l'élaboration du plan régional de développement. Le contrôle est assuré par un service spécial de gestion, avec l'aval du secrétaire général de la région.

La plupart des anciens services déconcentrés au niveau départemental (ancien deuxième niveau déconcentré) ont été transférés à la nomarchie (actuel deuxième niveau de collectivité

territoriale). Cependant, cette intégration n'a pas entraîné pour autant la coordination de leurs interventions, qui suivent toujours une logique plutôt sectorielle, telle que favorisée par les programmes européens et nationaux, et ce d'autant plus que les missions réelles de la nomarchie sont relativement limitées. Elles sont essentiellement de trois ordres : conseil et proposition, participation à la planification et à son contrôle, et respect de la législation et de la réglementation. Cette situation a affaibli le statut qu'auraient pu lui conférer les lois de décentralisation de 1994 et 1995. L'une des failles majeures réside bien dans le fait que les compétences de ces collectivités de deuxième rang ne sont pas suffisamment précises par rapport à celles des régions et à celles des collectivités locales de premier rang. Les dèmes ou communes ont pour mission la promotion des intérêts économiques et sociaux, mais également culturels de leur population résidente, et sont appelés à devenir les véritables acteurs de la planification et de la mise en œuvre du développement local. Si la législation a permis le transfert de nombreuses compétences aux collectivités locales, ces dernières ne bénéficient pas des ressources financières permettant leur exercice. En effet, les dèmes ne disposent pas à proprement parler d'une fiscalité propre. Leurs revenus proviennent de différentes sources, sans qu'elles soient pleinement maîtrisables par la collectivité :

- une dotation directe de l'Etat en fonction de la taille démographique du dème ;
- le reversement par l'Etat d'une taxe sur l'électricité ;
- des prélèvements directs sur la consommation en eau par les entreprises municipales de gestion de l'eau au bénéfice des dèmes ;
- la possibilité, pour les dèmes ruraux, de louer une partie des terres communales pour un usage exclusivement agricole ;
- un nouvel impôt mis en place en 2007, en remplacement de diverses taxes et portant sur les revenus et bénéfices des professions libérales, commerces et entreprises implantés sur le territoire municipal (de 0,2 à 0,7 %, avec un minimum fixe de 50 €).

Ainsi, le manque d'expérience et de moyens des collectivités locales ne leur permet pas d'engager une véritable politique de développement et d'aménagement à l'échelle locale, en concertation avec les organes déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales.

L'implication croissante des acteurs locaux dans des programmes européens présentant un volet transnational et interrégional favorise l'ouverture des sociétés locales à la coopération et permet le transfert d'innovations et de bonnes pratiques pour le renforcement des capacités de gouvernance. Mais la durabilité de cette implication n'est pas systématiquement assurée et elle est largement conditionnée par le degré de compétence des acteurs institutionnels pilotant les projets.

En définitive, malgré un processus de décentralisation bien avancé et un réel mouvement participatif au niveau local, le fonctionnement institutionnel actuel ne permet pas d'atteindre pleinement l'objectif de maîtrise des inégalités de développement au niveau régional et entre l'espace urbain et rural. Quatre raisons majeures l'expliquent :

- les institutions et collectivités (dèmes, départements, régions) sont jeunes et souffrent encore d'un manque de relations entre elles ;
- il n'existe pas suffisamment de structures intermédiaires entre les acteurs locaux (municipalités, entreprises), et les institutionnels (département, région, Etat). Ce manque de lieux de débats, d'intégration des intérêts et d'arbitrage ne permet pas la connaissance et la prise en compte des besoins, pour une meilleure hiérarchisation et cohérence des actions. Il existe, de ce fait, peu de leaders et de porte paroles suffisamment impliqués, reconnus, charismatiques capables de porter des projets fédérateurs au niveau local ;
- le niveau de mise en œuvre des actions de développement (départemental et infra-départemental) n'est pas à l'origine des orientations choisies (décisions de l'Etat et de la Région) et souffre d'un manque de moyens financiers propres ;
- enfin, le niveau local souffre d'un manque de coordination de l'ensemble des structures et espaces de participation existants permettant l'implication de la société locale, et avec la collectivité locale.

Tous les services concernant la mise en oeuvre de la Politique Agricole Commune sont également assurés et contrôlés par les services déconcentrés de l'Etat. En revanche, dans le cadre des programmes de développement européens, ce sont les agences de développement qui prennent en charge l'accompagnement des agriculteurs. Il est important de souligner qu'un certain nombre de nouveaux services et structures sont expérimentés dans le cadre de programmes de développement en vue d'une future intégration dans les services décentralisés au niveau de la nomarchie (département), tels que les centres de développement rural, et au-delà de l'agriculture, les centres d'accueil des investisseurs.

C. L'existence dans le pays d'associations ayant une inscription territoriale et donc vocation à «créer» des territoires (Le dynamisme informel ou d'en bas, dans l'émergence des territoires)

Parmi l'espace rural de l'action organisée et intégrée d'aujourd'hui, une opposition nette s'exprime entre d'une part, le cadre institutionnel classique (État, collectivités, structures professionnelles etc.) et d'autre part, le fonctionnement en réseau dans la sphère économique, caractéristique traditionnelle de la société méditerranéenne.

La rencontre de ces formes de valorisation et de l'intégration sociale de l'action, formelles et informelles, n'a pas constitué jusqu'à nos jours, l'objectif des politiques nationales. Leur articulation et leur intégration dans le cadre des politiques de développement local et rural deviennent un des objectifs à atteindre. L'émergence et la mobilisation des Agences de Développement dans l'espace rural constituent bien, un moyen précieux pour la construction et la réussite de cette articulation.

a. L'émergence des Agences de développement (AD).

Les premières AD ont été créées sur l'initiative de la Banque Agricole de Grèce afin de gérer l'initiative communautaire LEADER I. Par la suite, la mise en place d'un cadre législatif spécifique a permis l'instauration des AD sous la forme d'une société anonyme dont les principaux actionnaires sont les Coopératives et les Municipalités ou leur Union Locale. Si elles furent créées en vue d'assurer la gestion de l'Initiative Communautaire LEADER, elles ont également pris en charge d'autres programmes financés par l'U.E.

L'initiative communautaire LEADER I a favorisé amplement l'idée de la fondation des AD en tant qu'institution permettant la promotion du développement dans plusieurs zones du pays. Les AD ont incorporé d'autres activités dans leurs programmes d'action et elles sont devenues les catalyseurs du Développement Local et peut-être les seuls mécanismes de soutien qui agissent concrètement dans l'espace rural.

Les AD qui n'ont pas atteint ce niveau de fonctionnement, à la fin de l'initiative LEADER-1, ont vu par la même occasion, leur activité s'interrompre. Évidemment, la poursuite de l'initiative LEADER a donné aux AD qui avaient pu survivre, une nouvelle chance d'agir et ce, dans des conditions plus favorables, tandis que de nouvelles AD ont émergé, de sorte que désormais il existe des AD pratiquement sur l'ensemble de l'espace de montagne grec. En substance, la fin de l'Initiative Communautaire LEADER II, correspond à la fin de la première phase de l'histoire de l'institution dite Agence de Développement en Grèce, étant donné que toutes celles qui s'étaient fixé des objectifs pour le devenir de cette institution et y travaillaient concrètement, avaient posé comme premier objectif, la création d'une AD dans chaque département. Certes, il existe des régions qui ne disposent pas d'AD du fait que certaines d'entre elles n'ont pas comme champs d'action, l'ensemble du département mais juste la zone d'intervention de LEADER II.

1. Caractéristiques générales des AD

Les principales différences entre les AD et les autres entreprises de l'administration locale portent sur:

- les modalités de fonctionnement : il s'agit d'un mécanisme flexible ayant pour orientation essentielle, la planification et la réalisation des programmes et non pas le fonctionnement de l'administration locale.
- Le champ d'action : les objectifs de l'AD dépassent les limites administratives des municipalités et communes du département. Le champ d'action couvre une zone géographique plus large que celle de l'administration locale. Les propositions d'interventions cherchent à aborder globalement les problèmes locaux et selon un processus collectif.
- Les efforts déployés pour ce qui est de la mise en place de politiques ou axes d'interventions au niveau local, grâce à des propositions qui peuvent constituer un champ de négociation durant la phase de planification des politiques nationales (un exemple concret de cette démarche concerne les propositions qu'adressent les AD à la Région durant la préparation du 3^{ème} Programme Opérationnel Régional).

Les AD offrent leur support technique et scientifique dans le processus de programmation démocratique, chose impossible pour les services administratifs départementaux tel le service de vulgarisation, la direction de la programmation, les services techniques des Municipalités et Communes etc.

Parallèlement, il faut reconnaître que dans ce cadre où les politiques européennes et leur réglementation se font de plus en plus lourde en tous lieux, le rôle des Agences de développement est déterminant. Un inventaire des Agences de Développement les plus importantes permet en effet, en examinant leur impact spatial, de repérer que durant ces 15 dernières années, la valorisation-application des politiques européennes et le soutien des initiatives innovatrices est fonction de leur présence dynamique ou non.

2. Bilan

Les expériences montrent qu'actuellement, la majorité de ces AD correspond à des institutions qui sont les plus dynamiques et opérationnelles au niveau départemental et local, en dépit des problèmes qu'elle rencontre à cause du manque de financement. Par contre, la collectivité Départementale avec ses services, a la responsabilité de la gestion de l'ensemble des questions de développement sur toute zone interne au département, mais, en réalité, ses insuffisances en matière de cadres et d'équipements ainsi que de financements limitent ce rôle.

La dynamique réelle de prise en charge progressive des problèmes de développement dans une zone semble provenir des Agences de Développement qui se sont structurées, organisées et fonctionnent au niveau du département. Leur activité s'est limitée jusqu'à l'an 2000 au cadre des programmes européens et ce n'est que depuis cette date que, du fait que leur rôle a été reconnu par le pouvoir central, elles ont été intégrées à l'appareil de gestion et d'application du troisième programme communautaire.

b. Les Coopératives Agricoles

La création des Unions des Coopératives (Coopératives au 2^{ème} degré) dans l'espace rural, a été déterminée fortement, par le développement du mouvement syndicaliste agricole indépendamment de l'échelon administratif. Ceci explique pourquoi on peut rencontrer de Unions tant au niveau départemental que des arrondissements.

Quant aux coopératives au 1^{er} degré, leurs activités se limitent au domaine du crédit étant l'intermédiaire entre la Banque Agricole et leurs membres et la commercialisation des inputs. Les Coopératives au 2^{ème} degré sont membres de l'Union de Banques Coopératives de Grèce.

Aujourd'hui on peut considérer que les coopératives ont échoué, ne parvenant pas à réaliser les objectifs fixés tant en termes des orientations que des niveaux souhaités.

Un facteur essentiel expliquant le mauvais fonctionnement des coopératives en Grèce est l'absence d'une législation solide, amendée chaque fois que de nouveaux besoins voient le jour. Un autre facteur essentiel est le manque de personnel et cadres spécialisés ayant les connaissances et aptitudes indispensables pour assurer un fonctionnement efficace.

Mais c'est le désintéressement des agriculteurs de participer dans le fonctionnement et la gestion des coopératives ainsi que la forte politisation des organes de gestion des coopératives qui expliquent en grand partie leur échec et la chute de leurs activités les 20 dernières années dont le début coïncide avec l'application de la PAC en Grèce.

c. Groupements de producteurs

Les Groupes ou Organisations de Producteurs ont été créées au travers du règlement (CE) 2200/96 portant sur les Organisations Communes de Marché (OCM). Les Organisations de Producteurs sont des coopératives où les membres ont la même activité de production (même produit) dans une zone géographique précise, et ils commercialisent en commun leur produit.

Les membres de l'Organisation de Producteurs sont des personnes physiques ou des personnes morales de droit public, c'est à dire les producteurs eux-mêmes. Ces derniers confient la gestion de toute la commercialisation des produits à l'Organisation de Producteurs laquelle est reconnue et fonctionne conformément aux dispositions du règlement 2200/96.

La durée minimale de participation d'un producteur à l'Organisation est d'un an. Chaque producteur est membre d'une et une seule Organisation par catégorie de produits qu'il cultive dans son exploitation.

d. Les ONG régionales et locales

L'implication d'ONG régionales et locales en matière de soutien aux populations en difficulté est un phénomène récent en Grèce et concerne plus spécialement la mise en place, la coordination et la gestion :

- de programmes de sensibilisation et de formation qui a pour objet de soutenir le développement de l'agriculture et la restructuration/réorganisation de l'espace rural. Ces programmes sont pris en charge par les divers Centres de Formation Professionnelle, les Agences de Développement, les Coopératives,...
- de programmes d'aide aux populations en difficulté, tels les programmes d'aides à domicile.

Si un progrès a été réalisé au niveau de l'implication des ONG, le problème se pose quant à leur contribution à la spécification des objectifs des programmes qui sont conçus par les autorités centrales et régionales. Ces programmes ne sont donc pas en mesure de prendre en compte les véritables besoins des zones rurales, par manque d'organes intermédiaires. Enfin, on soulignera que le rôle des ONG en matière de soutien aux populations rurales est

largement conditionné par les financements qu'elles acquièrent au travers des programmes. De ce fait, se pose avec acuité le problème de **leur pérennité à plus ou moins long terme.**

e. Associations territoriales

Les Associations locales : (Culturelles de femmes et des originaires)

Partout en Grèce, même dans les communautés les plus petites ou les plus éloignées, on trouve des associations culturelles. De plus, parallèlement aux grands mouvements de migration rurale vers les régions urbaines et vers l'étranger, diverses associations ont été créées par ceux qui ont voulu maintenir un lien vivant avec leur «village» ou même le soutenir. Il existe alors deux types d'associations culturelles:

- a) Celles qui siègent dans le village d'origine et/ou de résidence de leurs membres
- b) Celles qui siègent surtout dans les régions urbaines, tandis que la majorité de leurs membres ont la même origine, provenant du même village ou du même arrondissement (éparchie).

Ces associations couvrent des besoins divers concernant des groupes particuliers, surtout au niveau local. Il faut signaler le rôle important des associations de femmes, qui dans certains cas, ont offert aux femmes rurales des opportunités d'emploi et d'activité grâce à la création d'unités manufacturières, d'unités artisanales ou agrotouristiques. Enfin, les associations culturelles ont pour beaucoup contribué à la conservation de l'héritage culturel du pays.

Les associations culturelles sont celles qui ont réussi à maintenir vivante, la relation des citadins à leur lieu d'origine et vice-versa. Grâce à l'existence de ces associations, les villages restent plus ou moins «présents» dans les centres urbains. Au fil du temps, elles se sont transformées souvent, passant d'un statut de simples organisatrices de rassemblements et fêtes en agents qui exercent une influence réelle sur le devenir de leurs villages d'origine. Elles organisent ainsi des congrès, des comités et des conseils visant à intervenir de façon précise dans les événements locaux de leur village ou arrondissement d'origine.

Ce corps d'institutions locales représentant à la fois la société locale et émigrée, se mobilise dans le domaine du renforcement de l'identité culturelle locale, et de la protection-promotion du patrimoine culturelle. Pourtant, elles se montrent incapables pour le moment, d'intégrer leurs objectifs et leurs activités dans des projets de développement local. Dernièrement, on observe, néanmoins, un intérêt de leur part, et une certaine mobilisation dans cette direction.

La force et la solidarité des réseaux des originaires sont basés sur les liens d'appartenance qu'entretient et que reproduit une population d'origine commune et aujourd'hui spatialement dispersée. Par conséquent, les nœuds d'un tel réseau correspondent aux diverses communautés d'originaires organisées qui présentent-elles, aussi une dispersion spatiale qui le plus souvent concerne plusieurs départements. Il en résulte un problème pour les interventions, les diagnostics et les actions de développement.

Ce fait pose en réalité la question de la coïncidence du champ d'activité des sociétés locales avec un territoire bien limité. Il en résulte des problèmes au niveau tant de l'analyse que de l'application des politiques.

À ce propos, la difficulté qu'on observe en Grèce, est lié aux difficultés (qui s'expriment au travers des micro-interventions dispersées) d'intégration des sociétés locales dans un cadre administratif et institutionnel, tant que, comme il a été historiquement prouvé, leur dynamique et leur mobilité se renferment et se limitent spatialement de façon difficile.

f. Le rôle des institutions locales dans les initiatives et les projets territoriaux.

Le cadre économique et institutionnel ainsi que les démarches d'interventions des institutions locales en combinaison avec les possibilités et les faiblesses d'appui de la part de

l'administration publique aux initiatives innovatrices proposées, sont déterminantes pour la réussite de ces dernières et par conséquent, à l'émergence de territoires.

Plus précisément, nous sommes confrontés à ce niveau aux questions suivantes :

1. problèmes à l'encadrement, l'appui et la légalisation des initiatives et des actions, liés au cadre institutionnel existant et aux mécanismes d'appui du pouvoir central et régional.
2. difficultés à soutenir la position des acteurs locaux,
3. insuffisances des mécanismes d'accueil et de perfectionnement des projets locaux proposés au niveau de la région.

D. Les politiques

a. Politiques de développement régional - local et programmes européens

Les politiques rurales nationales jusqu'à la période d'avant l'entrée de la Grèce à l'U.E. peuvent être regroupées selon leurs objectifs bien distincts : (1) La politique agricole basée sur une longue tradition d'implication de l'Etat grec datant du début du 20ème siècle. Cette politique strictement agricole a visé principalement sur : la consolidation d'une petite et moyenne agriculture familiale (1910+) et sa modernisation autour d'un système de production intensif (1955+). (2) la politique visant à l'amélioration du cadre de vie élémentaire dès les années 1960 avec électrification, approvisionnement d'eau, réseau routier, et plus tard, concentration des écoles primaires, centre de santé etc.

Par contre aucune politique n'a existé pour les petits centres agricoles (petites villes rurales) lesquelles jouent un rôle important dans l'organisation et la desserte de l'espace rural qu'elles polarisent. Durant la période 1955-1980 l'espace rural est invité avec les mêmes critères que l'espace urbain départemental de bénéficier des politiques de développement (urbain, industrialisation, services, emplois) dont l'objectif réel est la mise à niveau des grandes villes périphériques et des capitales départementales pour contrebalancer le gonflement démographique de la capitale¹⁷³.

Une tentative plus organisée et planifiée de développement régional a été mise en œuvre après l'adhésion de la Grèce à l'Union Européenne par l'intermédiaire des programmes financés par la Commission Européenne, cherchant entre autres à combler le déficit en matière de politiques de développement dans le monde rural. Les politiques structurelles sont ainsi passées du financement de projets isolés au financement de grands programmes.

L'application de ces programmes ne fut pas au moins dans un premier temps, quelque chose de nouveau pour les territoires ruraux polarisés par un centre agricole. Leur conception et exécution furent organisées par les services centraux et régionaux, tandis que les actions planifiées afin de répondre à l'ensemble des objectifs stratégiques (revenu, emploi, qualité de vie), exigeaient l'implication de plusieurs autorités de gestion, ce qui empêcha toute flexibilité dans la mise en œuvre de ces actions. En fait, il s'agit d'une meilleure répartition géographique des financements et des projets d'investissement sans qu'ils soient pour autant inclus de façon efficace dans des projets de développement intégré de ces territoires. Cette réalité et le manque de flexibilité concernant les démarches à suivre au niveau des procédures de planification et d'exécution, expliquent que les programmes financés par l'Europe n'ont pu contribuer réellement à soutenir et intégrer les dynamiques locales émergentes au sein des territoires ruraux. Durant cette période de programmation, l'espace rural a subi donc des procédures inhabituelles de participation et de planification, sans qu'aient été préalablement mises en place les structures et mécanismes intermédiaires indispensables. Il est par conséquent normal que dans ce nouveau contexte de planification et d'exécution des

¹⁷³ La Grèce est divisée dans cette période en zones en fonction de leur niveau de développement mais dont l'unité élémentaire est le Département

programmes, les anciens organes et cadres responsables n'aient pu percevoir et promouvoir que la seule dimension sectorielle et non territoriale de ces programmes. Ainsi, les répercussions de la PAC n'apparaissent-elles qu'au niveau de l'intensification de l'agriculture. Celle-ci a constitué l'axe principal de la politique sectorielle autour duquel ont été engagés les investissements au niveau national et régional. Les Pouvoirs Publics cherchant avant tout à utiliser la totalité des fonds européens disponibles, ont donné la priorité aux investissements favorisant la modernisation et l'agrandissement de l'exploitation, et ce au détriment des financements qui auraient contribué localement, à l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles.

Un même constat peut être fait quant aux initiatives communautaires de type Leader. En premier lieu, leur contribution fut positive car ces programmes ont conforté le rôle des Agences de Développement Local, ont permis l'organisation et la mise en œuvre de programmes intégrés sur des territoires spécifiques et ont contribué à faire comprendre l'importance des procédures participatives. Dans ce contexte favorable, les GALs ont pu développer des actions qui ont favorisé l'apparition de nouvelles activités économiques dans les régions de montagne (agrotourisme) de même que la valorisation et la commercialisation des produits agricoles. Mais ces actions réalisées, par le biais d'interventions pilotes disséminées et d'investissements ponctuels, ont permis davantage aux acteurs de percevoir que l'espace rural était aussi devenu un bien de consommation, que la configuration de territoires cohérents à l'intérieur de l'espace rural.

b. Mises en œuvre des politiques

Durant la précédente période de planification (2000-2006), la stratégie nationale en matière de développement rural reposait essentiellement sur le Programme Opérationnel de Développement Rural du Ministère du Développement Rural et de l'Alimentaire (budget total s'élevant à 3 208,45 M€) tandis que les Programmes Opérationnels Régionaux spécifiaient cette stratégie au niveau de chacune des 13 régions. Les objectifs stratégiques du programme incorporaient clairement la dimension de durabilité puisqu'ils portaient sur :

- L'amélioration de la compétitivité du secteur agricole grec face aux défis d'un environnement international de plus en plus concurrentiel
- Le développement durable et intégré des zones rurales afin d'améliorer leur compétitivité
- L'attractivité des zones rurales en tant qu'«espace de vie de façon à améliorer ses fonctions sociales et économiques
- La protection et valorisation de l'environnement et des ressources naturelles des zones rurales.

Hormis ce programme, d'autres programmes opérationnels sectoriels (environnement, développement économique etc.) comportaient également des mesures et actions afférentes à l'espace rural.

Les Programmes Intégrés de Développement Rural (PIDER) en adoptant des critères relatifs au degré de marginalisation pour définir leurs zones d'intervention plutôt que de se focaliser sur des unités géographiques fonctionnelles (autour de petits centres urbains dynamiques), n'ont contribué que de façon limitée au développement et à la cohésion des zones rurales. De plus, l'existence de deux types de PIDER, les uns gérés par le Ministère, les autres par les Régions a engendré de véritables problèmes de coordination entre les deux échelles d'autorités.

En ce qui concerne la nouvelle période de planification (2007-2013), la Grèce s'est dotée, conformément aux directives européennes, d'un Plan Stratégique National de Développement (ESPA) qui constitue le cadre général de référence pour le pays pour l'application de la nouvelle stratégie de cohésion socio-économique de l'U.E. et la mobilisation des financements par les Fonds Européens. En toute logique, le choix des axes stratégiques et des

priorités fait directement référence à la Stratégie révisée de Lisbonne. Dans ce contexte, le Plan National a été formulé à 4 niveaux à savoir :

- axes stratégiques,
- priorités thématiques (5) et territoriales (3)
- objectifs généraux (17) pour lesquels chaque thématique prioritaire est analysée
- objectifs spécifiques ainsi qu'outils-instruments mis en place pour la réalisation des objectifs.

Parallèlement, la Grèce a élaboré, pour la même période 2007-2013, son Plan National Stratégique du Développement Rural (ESSAA), tenant implicitement en compte tant les nouvelles directives impulsées par la Réforme de la PAC que les priorités découlant du Programme National 2005-2008 de Réformes pour le Développement et l'Emploi dans le cadre de l'application de la stratégie de Lisbonne. La nouvelle politique de développement rural est désormais centrée sur trois axes prioritaires :

- l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture, la sylviculture et l'élevage
- la protection de l'environnement et des paysages
- l'amélioration de la qualité de vie et la diversification de l'économie rurale

A ces trois axes, il faut ajouter un axe horizontal basé sur l'expérience acquise au travers des initiatives Leader, offrant ainsi la possibilité de mettre en place des approches locales du développement rural (bottom-up).

Les autorités de gestion des ministères et des autorités régionales sont responsables de la programmation, de la coordination, de la gestion et du suivi des programmes qui relèvent de leurs compétences. La mise en place des stratégies et des axes prioritaires est le résultat d'un processus participatif où interviennent de nombreux acteurs et organismes tels les représentants syndicaux des agriculteurs, les représentants des corps de métiers, les associations locales mais également des experts, des universitaires et des chercheurs provenant des principales institutions comme la Fondation Nationale en Recherche Agricole (INRA grec) ou encore le Centre National en Recherche Sociale (EKKE).

Dans le cadre de l'application des programmes et de la mise en œuvre des actions, divers acteurs sont directement impliqués dans leur gestion même si le contrôle relève systématiquement de la compétence des autorités ministérielles et régionales. Il faut souligner à cet égard, l'implication déterminante des Agences de Développement qui interviennent à l'échelle des départements et qui gèrent de nombreux programmes dont LEADER. Elles ont également un rôle majeur en matière de sensibilisation des acteurs et de la société locale. Les Centres de Développement des Entreprises et de la Technologie (KETA) et l'Organisation Hellénique des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat (EOMMEX) assurent quant à eux la gestion des programmes relatif à la "compétitivité" des entreprises.

Les principaux outils et instruments permettant la mise en oeuvre des programmes peuvent être résumés comme suit :

| | | |
|-----------------------------|---|--|
| Lois et réglementations (*) | ⇒ | Loi sur l'Investissement à caractère sectoriel qui permet le soutien direct aux investissements productifs |
| | ⇒ | Programme Thisseas qui finance les collectivités territoriales afin d'élaborer des études de faisabilité relatives à des interventions de développement ciblées. Ce programme est géré par la Région et mis en œuvre par les dèmes |
| | ⇒ | Programmes opérationnels sectoriels, programmes opérationnels régionaux, documents stratégiques permettant l'application des politiques |
| | ⇒ | réglementations et décisions ministérielles contrôlant |

| | |
|---------------------------------------|--|
| | la légalité des investissements privés et publics dans le secteur primaire, la transformation, le commerce et le tourisme |
| Mécanismes de sensibilisation | Chaque programme opérationnel prévoit explicitement des actions de sensibilisation qui sont soit directement prises en charge par les Autorités de Gestion de ces programmes, soit attribuées à des collaborateurs externes spécialisés par appel d'offres. Au niveau local, interviennent également d'autres acteurs comme les Agences de Développement et le Réseau Régional d'Information de la Population Rurale (constitué par les institutions locales -ONG, associations culturelles, coopératives de femmes- et par des experts provenant des université notamment) |
| Mécanismes de soutien aux initiatives | ⇒ 13 Centres régionaux de Développement des Entreprises et de la Technologie (KETA) avec leurs antennes départementales (Centres d'accueil des investisseurs) ⇒ Agences de Développement à l'échelle départementale, ⇒ Entreprises Communales de Développement ⇒ Centres départementaux du Développement Rural ⇒ Chambres de Commerce et d'Industries fonctionnant à l'échelle départementale |
| Instruments financiers | ⇒ Le Crédit Agricole pour les agriculteurs via les coopératives agricoles fonctionnait jusqu'en 2001 ⇒ Le Fonds de Garantie des petites et très petites entreprises qui a été institué en 2004 ⇒ Les taux d'intérêt bonifiés pour les agriculteurs ⇒ Les primes d'installation pour les jeunes agriculteurs ⇒ Les mesures de défiscalisation |

(*) le cadre institutionnel ne se différencie pas en fonction de l'échelle d'application, ce qui génère des problèmes en matière d'éligibilité, d'évaluation et de différenciation des critères et des incitations propres à l'espace rural.

Le suivi et l'évaluation des politiques sont réalisés au niveau de chaque programme opérationnel, national et régional. Chacun de ces programmes prévoit des actions de suivi et d'évaluation internes prises en charge par les autorités de gestion. L'évaluation externe est assurée par des évaluateurs indépendants retenus par appel d'offres. Ceux-ci doivent procéder, au travers d'un ensemble d'indicateurs (indices d'impacts, de résultats, de consommation des crédits, etc), à des évaluations ex-ante, intermédiaires et ex-post. C'est au travers de ce dispositif qu'a été effectuée l'évaluation du Programme Opérationnel de Développement Rural (2000-2006). Celle-ci a mis en évidence un certain nombre de problèmes tant au niveau de sa gestion qu'au niveau des résultats attendus :

- L'existence d'un système unique de gestion des programmes, indépendamment du type d'interventions prévues, ne facilite ni la mise en place ni le suivi des actions.
- La concentration d'un grand nombre de dossiers au sein d'un même service ministériel pose des problèmes au niveau de leur instruction et entraîne des retards dans la réalisation des actions.

- Au niveau des résultats, on soulignera une diminution du nombre total d'UTA alors que l'indice de revenu par UTA augmente, mettant en évidence une hausse de la productivité du travail agricole. Cependant, le poids relatif de la Valeur Ajoutée Agricole dans le PIB durant la période 1997-2003 a régulièrement diminué, mettant finalement en évidence une faible compétitivité des produits.

Cette évaluation dans le temps du Programme Opérationnel de Développement Rural a conduit à 4 réajustement à mi-parcours entre 2003 et 2006, notamment pour faire face à une non consommation des crédits, ou encore pour adapter le programme au nouvelles stratégies et directives européennes.

Des tentatives de territorialisation plus récentes et descendantes

Différents programmes dont la conception et l'organisation émanent des services des ministères ou de la région et proposés et mises en oeuvre dans le cadre des Cadres de Soutien Communautaires. Ces programmes ont concerné des régions urbaines et rurales confrontées à des problèmes de désindustrialisation (Contrat local sur l'emploi) et des régions de montagne et défavorisées avec des processus de désertification en cours (Programme PINDOS).

Dans le premier cas, il s'agissait des 12 régions urbaines et rurales entrées dans un processus de désindustrialisation. Concernant l'espace rural, on peut présenter l'exemple intéressant d'Almyros, ancienne éparchie qui a été considérée comme une zone de mise en oeuvre du programme dans son ensemble. Résultats médiocres à cause de son caractère descendant, l'application des experts extérieurs etc

Dans le deuxième cas, la zone d'intervention couvre tout le massif de PINDOS, c'est a dire a partir de l'isthme de Corinthe jusqu'au nord de la Grèce (frontière avec l'Albanie et FYROM. C'est un programme qui apparaît comme le produit d'une revendication des acteurs locaux. Cependant, même si le sentiment d'appartenance de cette montagne refuge de population et bastion de résistance toute au long de l'histoire, existe, les discontinuités du au relief très accidenté et l'inexistence des réseaux routiers de grande vitesse, rendent difficile la coopération et l'avancement de ce projet. Il devient en réalité un ensemble de sous-projets revendiqués et récupérés par des petites régions autour du massif.

E. Évaluation globale de l'émergence des territoires par :

a. La législation

La Grèce dispose d'une législation « d'économie libérale » récente sur les associations territoriales qui assure une certaine efficacité et flexibilité au niveau de l'organisation et le fonctionnement interne de ces associations. Cependant, les problèmes qu'elles rencontrent sont situés au niveau de leur financement qui dépend de la volonté du Président du Conseil départemental ainsi qu'au niveau de leurs rapports avec les institutions et les services des échelons administratifs publics, ministériels et régionaux.

b. Le fonctionnement des associations,

Une insuffisance, résultante du fonctionnement centralisé de l'administration étatique et de l'absence de la démocratie, durant de longues périodes, mais aussi du comportement extraverti des micro-régions et des sociétés locales, s'exprime au niveau de l'exercice du contrôle et des prises de décisions de ces institutions. Cette question n'est pas liée à l'absence de cadre institutionnel démocratique mais plutôt à la non participation de la base sociale au fonctionnement institutionnel de ces institutions.

Cette situation négative se renforce par l'existence d'une série de mécanismes de coopération informelle dans le cadre des relations familiales que l'état grec et les services régionaux sont

incapables de soutenir et d'intégrer en tant que cellules de coopération collective dans le cadre des systèmes de production locaux mais également de la démocratie locale.

Bien qu'en réalité il s'agisse de sociétés locales caractérisées par une cohésion, identité et solidarité importante, toute initiative de développement rencontre des difficultés pour l'établissement des voies officielles de communication et de concertation avec elles.

La négociation avec les institutions locales officielles, rend légales et valides les contacts et notamment les décisions. Cependant, en termes de développement local, ces contacts et ces décisions au travers des institutions locales concrètes telles que la coopérative, le conseil municipal etc., n'arrivent pas en réalité à sensibiliser et à mobiliser la population locale ni les groupes d'intérêts directs dans des projets de développement bien précis. Ces décisions représentent et expriment le plus souvent, l'avis du président et dans le meilleur des cas, certains membres du conseil, mais très rarement, la base sociale de l'organisation qui, sans participer aux procédures de prise de décision, est informée à posteriori, des décisions prises.

c. L'ancrage socio-territorial

L'existence des liens sociaux et identitaires à l'intérieur des petits territoires correspondant à des systèmes spatiaux polarisés par un centre rural, mais aussi entre ces sociétés et leurs émigrés urbains, facilite l'ancrage socio-territorial des associations locales. Ces ancrages sont soutenus par différents types d'associations représentant la société locale et même les populations émigrées.

Cependant, le problème se pose au niveau de la participation et de la représentativité de ces sociétés : les associations bien qu'elles acquièrent le droit de les représenter, ne peuvent les mobiliser tant au niveau de leur fonctionnement démocratique (assemblées, prises de décision etc) que dans la participation au processus d'élaboration et d'application de développement.

F. Émergence d'une perception nouvelle des ressources territoriales à valoriser

En dépit de ces insuffisances observées plutôt dans la coopération et la concertation entre associations territoriales et appareils administratifs qui rendent difficile la diffusion-circulation de l'information mais aussi le changement des perceptions qu'ont les ruraux pour leur développement, le monde agricole a déjà senti les limites d'une politique agricole et rurale basée sur la spécialisation (coton, filature etc). Aujourd'hui, ce monde est en train de se sensibiliser, au travers des divers programmes de développement local, notamment le programme LEADER ainsi que de nouveaux objectifs de la réforme récente de la PAC, des nouvelles possibilités que pourrait assurer la valorisation des ressources propres à leurs territoires. La perception de « comment faire » est en train de se construire bien que le manque d'information relative reste une réalité à surpasser. Le mouvement vers la recherche d'une valeur ajoutée plus importante passe déjà par la territorialisation des activités.

Vers plus de valeur ajoutée des produits méditerranéens

La territorialisation des activités en milieu rural devient en Grèce un phénomène de plus en plus présent. Les exemples en sont nombreux et le progrès du nombre des labellisations et des certifications le confirme.

Les certifications existantes en matière de produits de qualité sont celles reconnues et/ou mises en place par l'Union Européenne, à savoir les produits biologiques, les Appellations d'Origine Protégée (AOP), les Indications Géographiques Protégées (IGP) et les Spécialités Traditionnelles Garanties (STG). C'est au début de la décennie 90 que la Grèce a mis en place un dispositif de certification des produits biologiques et de qualité, dans le cadre de la réglementation européenne, les Directions Départementales de l'Agriculture étant chargées de sa mise en œuvre. Ce n'est qu'avec la création en 2000 de l'Organisme de Certification et de

Contrôle des Produits Agricoles (OCCPA - Agrocert), structure indépendante placée sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, que ce dispositif est devenu réellement efficace. A titre d'exemple en ce qui concerne le biologique, le nombre d'opérateurs certifiés est passé de 3 000 à 5 300 entre 1997 et 2000, pour atteindre les 23 900 fin 2006. Une évolution tout à fait comparable peut être observée au niveau des surfaces cultivées (de 2 400 Ha en 1995 à 77 600 en 2006, soit 2 % de la SAU). Si la certification et le contrôle relève exclusivement d'Agrocert, trois organismes privés autorisés sont chargés du contrôle de la filière (BIO ELLAS, DIO et SOGE). L'accompagnement et le suivi des producteurs sont entièrement assurés par une dizaine d'Associations Régionales de producteurs biologiques, regroupant tous les producteurs de produits biologiques de chaque région. L'efficacité de ce système est assez satisfaisante, et ce d'autant plus qu'au-delà de l'augmentation régulière du nombre d'opérateurs impliqués, l'abandon par certains montre que le contrôle est efficace.

A ce jour, 62 AOP et 23 IGP ont été reconnues en Grèce, suivant la réglementation européenne, couvrant 388 entreprises agréées. Parmi ces labels, 285 concernent différents types de fromages, les 103 autres portant essentiellement sur les produits de l'olive et, dans une moindre mesure les pistaches, raisins secs et figues. Une des particularités grecques réside dans la reconnaissance de fromages « nationaux » (tels la Feta, Graviera,...). D'autres procédures de certification qualité ont été mises en place au niveau national, concernant le respect des cahiers des charges de production et de transformation. Sur les six types de procédures contrôlées par Agrocert, seules deux sont effectives : produits de l'élevage de volailles et viande bovine.

L'évolution de la demande des consommateurs urbains en matière de produits de qualité se reflète dans l'apparition et le développement, depuis les années 1995, de commerces et de marchés locaux dédiés, et, plus récemment (2005), de rayons spécialisés dans la grande distribution.

Si l'on ne recense aucune Spécialité Traditionnelle Garantie, il existe en revanche une autre forme de produits de qualité, très présente dans les territoires ruraux : il s'agit des produits traditionnels, « authentiques », tels que les herbes sauvages, les plantes médicinales ou aromatiques par exemple. Ce sont des produits dont le processus de qualification est basé sur des savoirs et savoir-faire traditionnels, sur une image véhiculée de produit « naturel » et/ou sur une confiance au producteur basée sur la connaissance de la personne. Ces produits traditionnels ne sont pas encore intégrés dans les processus officiels de reconnaissance et de certification, ni même dans des projets locaux de développement, et relèvent plutôt de l'initiative individuelle pour répondre à une demande liée à la fois à l'attachement des grecs à leur territoire d'origine, mais également au développement du tourisme rural.

Une grande part des produits de qualité, participant à l'image du territoire, sont destinés à une consommation sur place dans le cadre de l'activité touristique (commerces, restaurants, pâtisseries,...). Ils sont également écoulés dans les réseaux familiaux et de connaissance et sur les marchés locaux. Ces formes de commercialisations en circuits courts, plus ou moins formelles, sont maîtrisées directement par les producteurs, via l'intégration de l'aire d'influence du groupe familial et de parenté. En ce qui concerne l'écoulement des produits sur des marchés lointains et plus organisés, cela relève plutôt de l'intervention des unions de coopératives ou des entreprises et firmes, l'absence de formes d'organisation collective ne permettant pas aux producteurs pas de négocier directement avec la grande distribution. Il ne faut pas pour autant négliger l'importance du rôle des réseaux d'originaires, qui ont été les instigateurs, dès les années 80', de la création de magasins spécialisés dans les grandes villes, vendant des produits du terroir d'origine. Ce phénomène d'ouverture des territoires ruraux aux marchés urbains et étrangers, via les réseaux de la diaspora, a pris de l'ampleur ces dernières années, et contribue à l'émergence de marchés lointains directement maîtrisables par les producteurs.

Dans les espaces de plaine, pour compenser la perte des revenus de l'agriculture intensive traditionnelle, les producteurs se tournent vers des productions à plus forte valeur ajoutée. En

collaboration avec les entreprises privées de conseil et d'appui à l'agriculture, on constate une tendance au développement de petites filières orientées vers des marchés de niche. L'exemple de la reviviscence de certains produits locaux est particulièrement intéressant lorsque l'on veut étudier ces filières en termes de répartition de la valeur ajoutée entre les différents acteurs concernés. La réimplantation de cultures traditionnelles mieux adaptées à leur environnement (telles les légumineuses par exemple), couplée à l'adoption de technologies de pointe pour leur transformation, est associée à une stratégie commerciale offensive en terme de conditionnement et d'image, reposant sur la valorisation de l'identité et du patrimoine culturel du territoire. De telles filières engendrent des bénéfices multiples : réduction des coûts environnementaux, revalorisation des prix aux producteurs (de 30 à 50 % en cas de certification biologique), et participation à la promotion de l'image du territoire. Le développement de telles filières constitue de plus une alternative au contrôle, par les grandes firmes, des produits et des espaces ruraux. Elles montrent les capacités d'adaptation et d'innovation des producteurs et des investisseurs privés pour répondre à la demande croissante des marchés urbains. Mais les producteurs comme les investisseurs privés ont besoin d'un soutien renforcé en matière de financement et d'équipement, pour pouvoir développer ces niches d'activité. Quant aux zones rurales de Grèce n'ayant pas connu une intensification et une modernisation de leur agriculture, elles disposent d'atouts potentiels pour passer directement à une forme d'agriculture de qualité, dans l'élevage et dans l'agriculture de montagne principalement. Cela suppose la définition de stratégies nationale et régionale spécifiques et la mise en place de politiques correspondantes de soutien à l'investissement, à la formation des producteurs et des entreprises de transformation et donc le renforcement des services techniques d'appui et de conseil.

G. Existence d'un processus de mobilisation de ces ressources.

Les services régionaux responsables pour l'application des divers programmes communautaires et nationaux, s'efforcent à entamer un processus de mobilisation des ressources locales et territoriales dans lequel la société locale trouve difficilement sa place. Comme nous avons déjà signalé, les associations territoriales agissent au nom de cette société mais sans qu'elles réussissent à faire mobiliser, participer et engager ses membres aux différentes étapes du processus de développement.

Face à cette faiblesse de la représentation institutionnelle efficiente de la société locale, qui pose la question importante de la responsabilité et de la légalité des décisions et des sélections au regard des projets, les Agences de Développement tendent à adopter une série de critères de sélection des actions proposées, qui sont posés à un niveau individuel. Ce fait renforce l'individualisation des propositions et des projets par rapport à l'environnement spatial et social.

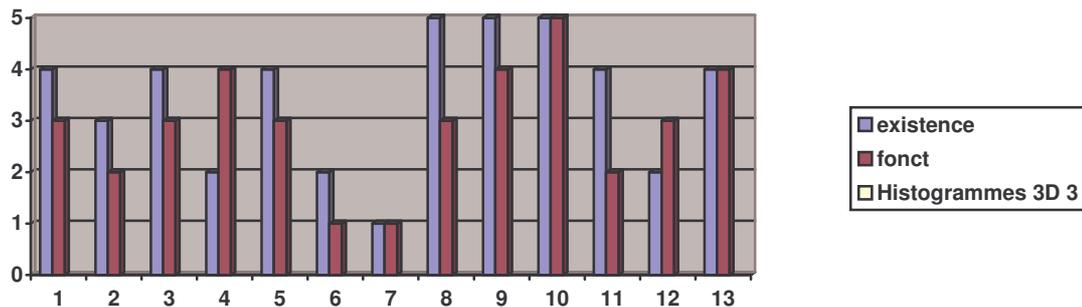
La recherche de la légalisation et de la validité des actions et la volonté d'assurer leur responsabilité envers les services ministériels et les instances de Bruxelles, conduisent les responsables et les cadres des Agences de Développement, à limiter l'évaluation des propositions sur la base de la stricte viabilité économique de chaque unité de production ou entreprise proposée. Cette pratique conduit, d'une part, à des cahiers de charges proposés qui favorisent, s'ils ne l'imposent pas, l'agrandissement continue de la taille des unités/entreprises (unités agro-touristiques qui passent de 10 à 40 lits), d'autre part, à l'adoption de critères économiques et quantitatifs assez sévères (certificat bancaire concernant le patrimoine mobilier et immobilier, chiffres d'affaires etc.).

On observe ainsi le phénomène suivant, à savoir que l'intervention de développement et les méthodes qu'elle adopte (diagnostic, assemblées etc.) au lieu de renforcer l'action collective, la cohésion et la mobilisation de la société locale ou de ses groupes élargis, aboutissent et conduisent, à des actions de développement individuelles et fragmentaires.

C'est dans ce cadre général que la question de l'émergence des territoires reste ouverte en Grèce. La gouvernance territoriale est en train de se construire bien que les sociétés locales se

montrent réticentes, face au défi des changements et à leur mobilisation en vue de métamorphoser leurs ressources. La cause n'est pas tant la peur du marché ni même celle de l'intégration des nouveaux clients-consommateurs à l'environnement identitaire et culturel des nouveaux produits proposés, car ces sociétés le maîtrisent, mais plutôt comment organiser cette métamorphose, avec quels moyens dans un environnement où il faut tout concevoir et percevoir d'une autre et nouvelle façon.

Indicateurs d'émergence des « territoires ruraux » : Grèce



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 a valoriser
13. Existence d un processus de mobilisation de ces ressources
14. Unite administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial

2° Partie

Les deux études de cas choisies

Les deux zones choisies représentent deux cas opposés dans le processus d'émergence des territoires ruraux en Grèce. L'un cherche à faire face à ses problèmes productifs, sans déployer pour autant une stratégie de développement territorial, en s'appuyant plutôt sur ce qui reste de l'ancien système de l'administration territoriale politique. L'autre, avec le soutien des programmes de type LEADER (PIDER) et le support d'une Agence de développement, suit un processus de valorisation de ses ressources après avoir investi dans l'organisation de ses acteurs. Notre intérêt est de comprendre quels sont les facteurs qui, dans le même pays et la même région, avec le même processus de décentralisation, peuvent favoriser ou entraver de processus d'émergence des territoires ruraux. Pour ce faire il faut tenir compte de ce qui constitue les réponses de l'Etat aux phénomènes des tendances lourdes de la mondialisation, via la décentralisation, l'organisation de l'action publique territoriale et les politiques de développement territorial. Mais, ne faudrait-il pas également chercher des signaux faibles, c'est-à-dire tout ce qui peut être considéré comme une réponse spécifique d'une zone rurale ? Ces signaux sont difficilement repérables puisqu'ils se réfèrent aux ressources potentielles et cachées du rural, à l'apparition de nouvelles formes d'organisation des acteurs locaux, de mise en réseau etc., et à ce petit univers territorial au sein duquel les acteurs locaux vont puiser des éléments et des signifiés importants pour la spécification des ressources territoriales. Ces signaux peuvent être donc recherchés dans :

- les différentes proximités basées sur la culture rurale et le sentiment d'appartenance d'une communauté rurale et rendues opérationnelles par les acteurs eux-mêmes,
- la dynamique de spécification du territoire dans la réintégration et la mise en réseau du capital humain « originaire » attiré jadis par d'autres espaces plus prospères,
- le rôle des structures de soutien et de leurs méthodes utilisées (processus participatif) dans la construction territoriale.

Etude de cas de la zone de Pharsala

A.. Le découpage de la zone d'étude

La zone de Pharsala a été sélectionnée parce qu'elle correspond à :

- une unité géographique et socio-économique polarisée par une petite ville constituant une entité spatiale fonctionnelle mais divisée en 4 unités administratives (Dèmes),
- un petit bassin rural de vie et d'emploi,
- une économie locale basée sur une agriculture modernisée, intensive et irriguée aujourd'hui en crise et en restructuration,
- une zone qui n'a quasiment pas bénéficié des programmes de type Leader (PIDER) mais qui vient d'achever sa toute première phase de territorialisation d'activités.

B. La carte d'identité et l'évolution du territoire

La zone retenue est celle de l'ancienne éparchie de Pharsala. Elle est composée de quatre dèmes (unités élémentaires de l'administration territoriale grecque) et polarisée par une petite ville d'environ 14 000 habitants. La zone fait partie de ces régions du rural intermédiaire qui, disposant d'une plaine fertile, ont bénéficié des politiques de modernisation et d'intensification de l'agriculture mises en œuvre après la seconde guerre mondiale. Cette zone fait face aujourd'hui à une crise sans précédent, liée aux profondes mutations que connaît l'agriculture dans le monde et en Europe mais également aux difficultés à sortir de ce modèle de production et de développement qui a conduit à la monoculture et à des problèmes environnementaux. Les acteurs institutionnels et privés de l'éparchie soucieux de cette crise ne sont pas parvenus à se mobiliser et à s'organiser afin d'y répondre par la recherche de solutions alternatives et durables. Au niveau des politiques publiques, l'éparchie n'a été intégrée que dans un seul programme Leader (Leader+) qui n'a concerné qu'un très petit nombre de communes de semi-montagne.

La zone de Pharsala, avec une superficie d'environ 800 km², est une des 5 éparchies du département de Larissa. Ses limites correspondent à une petite unité géographique contenant une plaine entourée de quelques collines et montagnes basses formant une sorte de petite vallée traversée d'Ouest en Est par la rivière de Enipeas. Elle s'étend dans la partie sud-ouest du département. La population totale de l'éparchie est de l'ordre de 23 500 habitants en 2001, répartie sur les quatre dèmes et 28 ex-communes. Cette population est caractérisée par une diversité socioculturelle importante, constituée par les groupes suivants : autochtones Karagounides, ex-nomades Sarakatsanes et Valaques, Réfugiés d'Asie-Mineure et de Bulgarie, populations du mont Pinde, Tsiganes et, depuis 1991, les communautés d'immigrés dont la plus importante est celle des albanais.¹⁷⁴ La ville homonyme et capitale de l'éparchie constitue un centre de services sociaux, culturels et commerciaux. Son nom fait référence à sa longue histoire et à la mythologie grecque¹⁷⁵ (Myrmidons, Achille, guerre de Troie, Pélidas et Thétis, rivière Enipeas). Son nom ottoman Tsaltza (carrefour) fait référence à sa position stratégique pour qui veut passer en Grèce Centrale soit en traversant la montagne, soit par le littoral et la voie maritime.

¹⁷⁴ Ces travailleurs immigrés provenant des pays balkaniques représentent une ressource importante pour la zone. De culture balkanique ils sont bien intégrés à la société locale, installés et participent dynamiquement dans l'économie locale rurale.

¹⁷⁵ Les Myrmidons étaient les anciens habitants de la région et ils avaient participé, sous le commandement d'Achille, à la guerre de Troie. De célèbres personnages de la mythologie grecque sont liés à la région de Pharsala comme Pélidas et Thétis et leur fils Achille qui selon le mythe aurait été baigné par sa mère dans la rivière Enipeas.

| Recensements de population | | | | | | |
|----------------------------|---------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|---------|
| Année zones | 1961 | 1971 | 1981 | 1991 | 2001 | 2009* |
| Ville de Pharsala | 6.356 | 6.967 8.000* | 7.094 9.000* | 8.413 11.000* | 9.801 13.500* | 14.000 |
| Plaine | 11.137 | 9.182 | 8.580 | 8.041 | 7.795 | 6.000 |
| Semi-montagne | 9.725 | 7.747 | 6.639 | 6.129 | 5.935 | 4.000 |
| Eparchie | 27.218 | 23.896 | 22.313 | 22.583 | 23.531 | 24.000 |
| Département | 237.776 | 232.226 | 254.295 | 271.786 | 282.156 | 285.845 |
| Ville de Larissa | 55.391 | 72.336 | 102.048 | 113.426 | 124.376 | 180.000 |
| Thessalie | 695.385 | 659.913 | 695.654 | 729.268 | 740.115 | 736.079 |

* estimation : enquête du Laboratoire de l'espace Rural (université de Thessalie)

a. Evolution démographique

D'après le tableau ci-dessus l'Eparchie, après avoir maximisé sa population en 1961, participe à l'exode rural, le nombre de ses habitants passant entre 1965-1981 de 27 218 à 22 313 (-20%). Mais cette perte n'est pas répartie de la même façon au sein de la zone : la ville, après avoir vu sa population se stabiliser durant cette période, connaît depuis 1981 un grand accroissement de sa population qui atteint en 2009 les 14 000 habitants

environ. La plaine perd moins d'habitants que la semi-montagne, mais les deux restent dans la voie d'un exode ralenti de leur population. Cependant, une analyse plus approfondie montre qu'en réalité ces départs ne constituent pas une perte définitive. Pour la plupart d'entre eux, il s'agit d'un déplacement répondant aux exigences d'une organisation spatio-temporelle de la vie familiale, qui doit agencer un recours plus fréquent aux services (notamment des enfants à l'école), un second emploi et l'activité saisonnière agricole. En réalité, 50 ans après l'exode, le village dispose toujours d'une population permanente, dont une partie réside dans la petite ville et assure la gestion de son exploitation «à distance» et dont une autre part réside dans une des villes avoisinantes ou plus lointaines et continue à faire valoir ses droits électoraux dans son village d'origine. La dissociation entre lieux de travail et de résidence, ainsi que l'orientation vers la pluriactivité, expriment ce premier changement important que ce soit pour la famille agricole ou pour l'organisation de l'espace de Pharsala.

Une unité spatiale bien desservie

L'éparchie dispose d'un bon niveau de services liés à l'administration, au secteur social et privé. La petite ville bénéficie d'un grand nombre de services d'administration en tant que localité de 3ème niveau territorial: bureau d'urbanisme, services de développement agricole, d'électricité, de télécommunication et de poste, agence du trésor public, tribunal, poste de police, service forestier, centre de santé, 3 écoles maternelles, cadastre. Elle dispose également d'un bon niveau de services relevant du secteur privé et du commerce : 7 bureaux de banque, 4 notaires, 3 cliniques vétérinaires, 25 Coopératives Agricoles et l'Union des Coopératives, un centre de santé, des équipements sportifs, 6 supermarchés et environ 1 000 entreprises commerciales. Le tourisme n'est pas développé. Il y a une bonne infrastructure et les équipements nécessaires en ce qui concerne le secteur culturel et de divertissement (un centre culturel, 4 salles polyvalentes, deux grandes sales des fêtes, deux petits hôtels récemment construits). Les autres Dèmes disposent d'une bonne organisation du système scolaire (maternelle, primaire, 3 années de Lycée) et de santé (centres de santé) ainsi que de services commerciaux dans les gros villages.

b. L'économie locale et le système productif

Le système productif

A dominante agricole, l'agriculture familiale de la plaine est très modernisée et irriguée (environ 90% des surfaces cultivées exceptées celles qui sont cultivées en céréales dans le cadre du système d'assolement) et a adopté depuis 1985 le système d'irrigation de goutte à goutte. La zone a bénéficié depuis les années 1960-1980 d'un remembrement des terres. Devenue une plaine de monoculture (coton), après avoir abandonné un système mixte basé sur les plantes industrielles (coton, betteraves à sucre et luzerne), le blé dur et l'élevage (ovin-bovin), elle s'est tournée depuis la réforme de la PAC vers une agriculture diversifiée (tomate, coton, betteraves à sucre, maïs, luzerne, plantes énergétiques) et l'élevage ovin-bovin. La zone de semi-montagne est caractérisée par les cultures fourragères et céréalières non irriguées du fait du manque d'eau, par l'existence d'un élevage ovin extensif important, et par l'importance moindre des cultures irriguées.

En ce qui concerne les autres secteurs de son système productif, la zone de Pharsala constitue un exemple classique de développement de services et d'activités de transformation, reposant sur les ressources productives locales, tels les produits laitiers de l'élevage ovin-caprin et les cultures de la plaine (coton, tomate, blé). Pendant la période de développement agricole l'éparchie a attiré la localisation de grandes entreprises : cinq d'égrainage de coton (dont la plus grande appartient à un originaire qui a su utiliser comme main d'œuvre les jeunes agriculteurs ayant modernisé leurs exploitations familiales), deux de fabrication de sauce tomate et deux grandes minoteries appartenant à des entrepreneurs de la zone. A côté de ces usines de transformation des produits agricoles dont l'installation coïncide avec la période de prospérité agricole (1970-2000), on recense l'existence de très petites entreprises familiales spécialisées dans la transformation des produits agro-alimentaires (fromageries, charcuterie, atelier de vinification, de production d'aliments de bétail, de pâtes, petits moulins, pâtisserie etc.) ou dans d'autres domaines comme la fabrication de sacs en plastique, la papeterie, la menuiserie, l'équipement d'irrigation (pompes, systèmes d'irrigation), la ferronnerie et la menuiserie-ébénisterie (fabrication de meubles de cuisine). Il faut aussi souligner la présence d'un petit nombre d'entreprises de services prenant en charge l'ensemble ou une partie de la transformation nécessaire : traiteur, peintre en bâtiment, informatique etc. Enfin, il faut mentionner l'existence d'un grand nombre de services de réparation de machines agricoles ainsi que de bureaux-magasins appartenant à des agronomes de la zone et qui sont spécialisés dans les entrants et les produits des exploitations agricoles en collaboration avec des grandes firmes nationales et internationales.

La population active de la zone se répartit comme suit (source SSNH) entre les différents secteurs d'activité :

| Population active | secteurs | | | | Chômage |
|--------------------------|-----------------|--------------|--------------|-------------|----------------|
| | primaire | secondaire | tertiaire | Autres | |
| % | 31,21 | 15,09 | 41,10 | 2,10 | 10,50 |

Cette répartition correspond bien à la structuration d'une économie locale caractérisée par la prédominance d'un système agro-commercial.

Vers la différenciation de l'économie locale : un système agro-commercial

Les limites de l'agriculture familiale modernisée sont liées aux difficultés d'accroître localement la valeur ajoutée des produits agricoles, à la petite taille et à faiblesse du marché foncier (la taille des exploitations allant de 7 à 15 hectares) et à la diminution des ressources hydriques.

L'adhésion de la Grèce à la CEE et l'application de la PAC ont assuré le soutien des prix agricoles et la stabilisation des revenus des familles agricoles. Parallèlement, l'augmentation du pouvoir d'achat, l'urbanisation du cadre de vie et l'éloignement du marché de la ville de Larissa (45 km), ont favorisé la transformation de la petite ville en un centre important de commerce et de services sociaux et à la personne.

Dans ce nouveau cadre spatial et socio-économique, la famille agricole s'est permis d'élaborer sa propre stratégie, dont les objectifs ont été l'éducation plus poussée des enfants et l'habitat, en s'appuyant sur la poursuite de la modernisation de l'exploitation et la réalisation des investissements nécessaires à une pluriactivité en dehors de l'exploitation (emploi et activité de complément de revenu). En effet, la famille fournit le capital initial à ses enfants pour la création d'une entreprise de commerce, laquelle bénéficie dès ses premiers pas du soutien de réseaux basés sur les proximités d'appartenance et les relations d'interconnaissance. La stratégie familiale pour la modernisation de son exploitation s'adapte en grande partie aux besoins de la famille pluriactive. La poursuite de la modernisation des exploitations familiales ne représentait pas un coût excessif puisqu'elle se réalisait via des formes de micro-coopération informelles et formelles afin de diminuer son coût ainsi que le temps consacré à l'exploitation. Cela a entraîné notamment une course à l'adoption des nouveaux systèmes d'irrigation - 4 systèmes en 15 ans¹⁷⁶.

Parallèlement, c'est grâce à ce même système de soutien en fonction des liens socioculturels que les jeunes agronomes réussissent à contrôler une partie importante de la commercialisation des intrants destinés à l'agriculture. La petite ville réussit ainsi à contrôler une grande partie du marché et à répondre aux besoins des consommateurs locaux.

Ce qui explique l'essor de la petite ville est donc l'organisation et le fonctionnement de ce système agro-commercial (exploitation modernisée gérée à distance/pluriactivité basée sur le petit commerce) qui permet au territoire et à la petite ville de retenir une partie importante des revenus obtenus par les agriculteurs. En effet, la petite ville voit sa population augmenter à partir des années 1975-80 lorsque la famille agricole de ses villages (ayant achevé la modernisation de son exploitation et profitant des premières subventions de la PAC), a réussi à combiner au sein de l'éparchie, emplois/pluriactivité, habitat/séjour et services. La crise économique mondiale -qui est apparue en Grèce vers la fin des années 1970-, parce qu'elle a entraîné une crise du marché de l'emploi dans les capitales départementales, a renforcé l'attractivité de la petite ville comme lieu de résidence.

La crise du système agro-commercial

La crise de ce système suite aux changements de la PAC et à la concurrence européenne et internationale a révélé le handicap de l'économie locale quant à sa difficulté à accroître localement la valeur ajoutée des productions et à valoriser ses ressources génériques. Il a révélé aussi l'impuissance des acteurs de l'éparchie à anticiper les changements survenus dans l'organisation du territoire national et régional ainsi que dans le rapport des productions locales avec le marché. La diminution des subventions et des prix agricoles, en combinaison avec la concurrence accrue des grands supermarchés -de plus en plus présents dans l'éparchie- et du marché de Larissa, remettent en cause les piliers de ce système agro-commercial que constituent la pluriactivité basée sur le petit commerce et l'exploitation modernisée.

c. La réponse à la crise

Vers la territorialisation : un processus lent d'initiation et d'accumulation

Face à la crise de cette agriculture familiale, on enregistre un effort de restructuration du système productif conforté par les subventions offertes par la PAC et les politiques

¹⁷⁶ L'importance de ce système est liée au fait qu'il permet l'absence complète de l'agriculteur (pluriactif) de l'exploitation.

structurelles mais sans résultats remarquables et sans sortir du système productiviste. Les exploitations cherchent plutôt à augmenter leur taille et à intensifier¹⁷⁷ leurs pratiques. En même temps, la pénurie foncière (les propriétaires ne vendent pas leurs terres), les conséquences environnementales (nitrification, manque d'eau) et la baisse des prix agricoles apparaissent comme de nouveaux obstacles pour ceux qui veulent continuer à s'inscrire dans le cadre d'une agriculture productiviste.

Les anciennes coopératives sont marginalisées, leur Union jadis prospère est à la limite de la faillite. L'éparchie ne constitue pas une unité administrative et ne dispose pas de nouvelles formes de coopération et de structures d'appui pour faire face aux nouveaux enjeux. Les nouveaux groupements de producteurs qui voient le jour ne représentent en réalité que des organisations imposées par la PAC et ils ne sont perçus par les agriculteurs que comme des moyens de légitimation face à la bureaucratie bruxelloise. Le privé vient combler ce vide organisationnel et en services d'appui par de petits projets de restructuration proposés aux agriculteurs sur la base de contrats (agriculture contractuelle). Sous l'impulsion de leaders locaux, agronomes de formation et détenant des magasins d'entrants pour le secteur agricole, des initiatives apparaissent pour diversifier et produire des produits locaux de qualité (appellation d'origine etc.). Il s'agit souvent de représentants de grandes firmes multinationales œuvrant pour l'intégration des exploitations agricoles dans des réseaux hyperlocaux dominés par ces firmes. Cette évolution risque d'affaiblir la cohésion et le dynamisme latent d'une agriculture familiale moyenne qui a su se moderniser via la coopération.

Au niveau du secteur secondaire, les grandes usines agroalimentaires essaient de s'adapter aux effets de la concurrence qui se manifeste en amont et en aval de leurs filières (diminution des surfaces plantées en coton à cause de la baisse mondiale des prix, difficultés à maîtriser leurs marchés à cause de la concurrence chinoise) par une réorganisation interne qui conduit souvent à une diminution des emplois. D'autres essaient d'étendre leurs activités à d'autres produits (une usine d'égrainage de coton a étendu ses activités à la production de sauce tomate à partir des productions locales. Au niveau des très petites unités artisanales familiales on assiste à l'émergence de nouvelles unités basées sur la transformation de produits avec l'utilisation de matières premières locales (blé, lentilles) et surtout de savoir-faire locaux (saucissons) ou sur la fabrication de meubles et de matériaux de construction.

Au niveau du petit commerce, qui souffre le plus de cette concurrence, l'association des commerçants se mobilise autour du problème de la concurrence externe, mais les solutions sont limitées à des actions de type appel à la solidarité locale pour soutenir le marché de l'éparchie, soldes, offres de bonus, revendications visant à la construction de parkings au centre ville, etc. Or ces solutions ne répondent pas à la question qui est de savoir comment faire face à la concurrence externe (par la fusion, les formes de coopération, les produits de qualité, etc.).

C. Processus d'émergence du territoire

a. La contribution du nouveau cadre de la décentralisation et des politiques publiques

Pendant que la crise s'annonçait à l'intérieur de la zone, prenait forme en Grèce un nouveau cadre pour l'action publique territoriale suite à l'avancement de la décentralisation et des réformes des politiques communautaires (PAC et politiques structurelles). Dans ce nouveau

¹⁷⁷ Accroissement du cheptel de l'élevage ovin semi-extensif et bovin et intensification des systèmes de production agricole. Parallèlement on observe la tendance à l'abandon de l'élevage traditionnel extensif ovin-caprin qui contrebalancée par une orientation vers l'élevage semi-extensif plutôt ovin que de vaches laitières par des jeunes agriculteurs depuis le changement de la PAC en 2002.

cadre politique et administratif les acteurs de la zone sont invités à participer activement dans la construction de l'action territoriale publique à leur échelle. L'efficacité de cette participation et ses résultats sont dépendants du rapport déconcentration-décentralisation et des moyens dont disposent les acteurs pour agir dans ce cadre.

1. Une réforme administrative inadéquate

La division de l'éparchie en 4 petites Dèmes a été ressentie comme un élément déstructurant de la zone, toute en posant le problème de sa représentation aux échelons supérieurs de l'administration. L'agrandissement des Dèmes suite au fusionnement des 27 anciennes communes permet une meilleure gestion de leur territoire mais non pas la promotion de leur développement¹⁷⁸. Les questions et les objectifs de développement territorial sont considérées comme étant difficile à atteindre et les nouvelles démarches et procédures à suivre sont souvent incompréhensibles. Des tentatives, visant à organiser des réunions régulières entre les 4 maires et à amorcer une coopération sur la base des objectifs stratégiques d'intérêt commun entre les Dèmes, ont échoué. Ces actions prouvent que l'on assiste plutôt à une implosion de ces collectivités territoriales.

2. L'usage des financements des programmes de soutien aux nouvelles collectivités territoriales

Les actions proposées par les Dèmes dans le cadre des programmes tels que le Programme Spécifique pour les Collectivités Territoriales (PSCT-EPTA /1998-2002) et le Programme de Développement des Collectivités Territoriales (PDCT/Thésée /2004-) sont révélatrices de la destination des financements et de leur utilisation par les Dèmes de l'éparchie. Pour les 4 Dèmes, presque la totalité des financements octroyés dans le cadre de ces deux programmes pendant la période 1998-2008, a été utilisée pour la réalisation d'études et la construction de routes, de citernes, de systèmes d'adduction d'eau, pour la rénovation de places, la collecte d'ordures ménagères et de déchets, la construction d'hôtels de ville, l'électrification de la voirie etc.. Les seules actions considérées comme pouvant contribuer à la mise en valeur des ressources locales sont : l'ouverture d'un abattoir (Dème de P...), ainsi que la restauration/mise en valeur de la rivière Enipéas (Dème d'Enipéas), du château de Kastraki, de deux sites de haute valeur esthétique (Dème de N...) et de deux autres sites de valeur historique (Dème de Pharsala). Cette deuxième catégorie d'investissements ne représente que 10% de la totalité des financements obtenus par les 4 Dèmes au cours de cette décennie. Il faut cependant reconnaître que dans le cadre de la période de programmation Communautaire en cours (2007-2013), les investissements de la deuxième catégorie ainsi que de ceux concernant les TIC ont pris une part un peu plus importante.

3. Le manque de mécanismes de soutien

La zone appartient au Département de Larissa qui ne dispose pas de structure d'appui de type Agence de Développement. La zone a donc dû faire face à un double problème concernant la mobilisation, la coopération et la coordination de ses acteurs, provenant de sa division administrative et du manque de structure d'appui. L'aide apportée par quelques bureaux d'études privés n'a pas pu combler ce vide, puisqu'elle a été limitée à des programmes de financement focalisés sur des actions spécifiques (études de faisabilité, séminaires de formation, etc.). Par contre, on peut considérer que la présence -bien qu'irrégulière- de ANKA (Agence de Développement du Département de Karditsa) et de l'Université régionale de Thessalie a contribué à la sensibilisation des acteurs locaux sur des questions et des actions faisant référence à un modèle alternatif de développement de qualité. L'organisation d'un certain nombre de réunions de concertation et de prise de décisions pour la réalisation de

¹⁷⁸ Par exemple, le Dème de Pharsala s'occupe plutôt des questions d'urbanisme posées par l'installation des populations des villages de l'éparchie dans la petite ville.

petits projets de valorisation de ressources locales a favorisé l'émergence de petits partenariats partiellement institutionnalisés ayant conduit à la mise en œuvre de quelques actions territorialisées significatives.

4. L'absence de programmes de type Leader et de projets territoriaux

Quatre types de politiques et de programmes ont été affectées à la zone considérée : (1) la PAC, (2) Le Cadre Communautaire d'Appui, dont les programmations opérationnelles sont gérées au niveau national par les ministères concernés et au niveau régional par l'Autorité de Gestion, (3) les programmes de type Leader (Leader et PIDER) et enfin (4) les programmes européens et nationaux ciblés.

b. la Politique Agricole Commune :

Les financements de la PAC sont canalisés vers la modernisation des exploitations, l'installation des jeunes agriculteurs et les départ en retraite anticipée. L'objectif dominant est l'accroissement des rendements et de la productivité dans le cadre du système intensif et productiviste. Il n'y a pas eu de stratégie bien ciblée sur la création localement de la valeur ajoutée. Cette politique a contribué à l'individualisation de cette agriculture familiale qui pourtant avait réussi à se moderniser en valorisant de petites formes de coopération, souvent informelles. Depuis 8 ans la plaine de la zone a été intégrée dans un programme de lutte contre la nitratisation, avec l'octroi d'une compensation financière pour une diminution des engrais employés, considéré comme de l'assistance à la crise. Mais ce qu'il faut signaler c'est l'effort entrepris par les services publics et par le mouvement coopératif et agricole afin de neutraliser les objectifs du 2^{ème} pilier de la PAC. Cependant, face à la crise du système agro-commercial de la zone, le 2^{ème} pilier pourrait bien répondre à l'objectif de diversifier l'économie locale et d'accroître la valeur ajoutée produite localement. Les intéressés et les bénéficiaires pourraient aussi bien être les agriculteurs libérés des rythmes de travail intensifs journaliers et saisonniers de leur exploitation modernisée, que cette réserve de jeunes entrepreneurs actuellement impliqués dans l'activité du petit commerce local en crise.

c. Les programmes du Cadre Communautaire d'Appui (national et régionaux)

L'avis des cadres et des décideurs de l'autorité de gestion des programmes communautaires de la Région de Thessalie s'exprimait à propos de la zone avec la phrase « laissez les, ils sont incapables d'élaborer une stratégie ». Ceci révèle en même temps la carence qui caractérise l'organisation et le fonctionnement du système et des modalités de mise en œuvre des politiques et des programmes, dont fait partie cette autorité. Il y a un grand écart entre les délais que celle-ci propose, soucieuse du respect des chrono diagrammes et du critère de consommation de crédits imposés par le haut, et le temps dont les territoires ruraux ont besoin pour se préparer (nouvelles méthodes de diagnostic et de concertation, difficultés pour faire avancer la maturité des projets). Cette contrainte met un territoire rural dans une position désavantageuse, notamment lorsqu'il n'y a pas de structure d'appui, et conduit à une concurrence interterritoriale. L'absence de projets européens dans la zone en est une preuve.

d. Les programmes de type Leader (Leader et PIDER).

Sur l'ensemble des programmations LEADER et PIDER, La zone n'a bénéficié que du LEADER+ pour la période 2000-2006. Il s'agissait d'un projet LEADER qui couvrait une zone assez large, contenant des sous-zones de trois départements limitrophes, mais sans cohésion géographique ni socio-économique. Seules quelques communes du Dème de Polydamas et l'ensemble des 7 communes du Dème de Narthakio (le moins peuplé de

l'éparchie avec 1 800 habitants) ont pu être intégrées dans cette zone, suivant les critères d'éligibilité basés sur l'appartenance aux zones de montagnes et défavorisées. Les résultats ont été désastreux. Il n'y a eu qu'un investissement pour une unité artisanale produisant des sacs en plastique. Aucun acteur local n'a participé comme membre au conseil du GAL.

e. Les programmes ciblés

D'initiatives extérieures, ces programmes ont eu un faible impact dans la zone étudiée. Leur pérennisation n'a bien souvent pas pu être assurée au-delà du programme, du fait du manque d'intérêt de la part de la collectivité et du manque de financements. Ils ont plutôt contribué à créer des lieux d'information, de débat et de concertation ainsi qu'à former un petit nombre de cadres locaux et à réaliser des études (concernant l'emploi, l'économie sociale, etc.).

1. Les obstacles du passé

Le principal handicap hérité concerne les difficultés observées dans la coopération horizontale. L'unité administrative de 2^e degré que constitue l'éparchie, bien que prévue par la loi, n'avait jamais auparavant fonctionné. Cela se traduit aujourd'hui comme une faiblesse sur le plan de son capital institutionnel, puisque les anciennes communes n'ont jamais participé dans des associations ou coopérations intercommunales. L'éparchie a fonctionné plutôt comme un territoire de protestation, de revendication. Seule l'Union de coopératives s'est organisée et a planifié ses actions à cette échelle.

Par ailleurs, suite aux politiques nationales de développement agricoles, relayées par la PAC après 1981, les résultats obtenus en matière de revenus agricoles ont constitué un alibi pour que cette zone reste en dehors des programmes et des financements prévus dans le cadre des nouvelles politiques rurales.

2. Vers des territorialisations

Il n'y a pas au sein de l'éparchie un processus global intégrateur d'émergence de territoire. Quinze ans après la réforme de décentralisation, on observe une réaction peu organisée et qui ne mobilise qu'une partie des acteurs locaux. Mais cette réaction se transforme timidement et lentement en un processus mi-spontané mi-accompagné, nourri d'exemples réussis à l'intérieur de la zone. Elle est renforcée par le fait qu'une partie des acteurs prend conscience que les solutions à la crise ne peuvent provenir que de l'intérieur et non plus de l'Etat d'une part, et que d'autre part le marché s'intéresse de plus en plus à leurs ressources jusque là délaissées par le modèle économique dominant. Ce processus et cette prise de conscience se manifestent ces dernières années au travers de divers types et formes de mobilisation et d'initiatives, intégrant tant les acteurs locaux que des acteurs extérieurs :

- La participation massive de toute sorte d'acteurs et de leaders aux manifestations d'information organisées dans la zone et même à l'extérieur par les firmes privées (agroalimentaires) informant et proposant des solutions pour la restructuration agricole, l'Université (petits colloques, séminaires de travail, réunions de concertation portant sur les questions du développement local et territorial, sur des projets de valorisation de ressources, sur l'économie sociale et solidaire), les services publics (informations sur les politiques et les divers programmes de financement), etc..

- Des initiatives ascendantes de rassemblements de leaders locaux (élus, représentants d'associations et de syndicats, entrepreneurs locaux). Celles-ci peuvent être institutionnalisées (association de citoyens actifs) ou non (groupe de réflexion et de proposition pour le développement de l'éparchie avec à sa tête un cadre issu de l'Agence Nationale pour le Développement Local et les Collectivités Territoriales). A cette catégorie peuvent s'ajouter

des initiatives organisées par les associations d'originaires pour s'occuper des problèmes et des questions de développement concernant leurs régions rurales d'origine (association des originaires de la montagne d'Argitheia, conseil municipal d'Aspropotamos qui siège dans la petite ville de Pharsala, association des réfugiés d'Asie-Mineure, etc.).

- Des réunions et des concertations impulsées par la mise en œuvre de petits programmes ciblés européens ou nationaux. Sans tenir compte ici de leurs résultats, il est intéressant de constater qu'ils créent des espaces de débat et de concertation réunissant des institutions qui proviennent du domaine public, associatif et privé.

La combinaison de ces trois catégories d'actions a donné naissance à des petits projets portant sur la territorialisation des activités et aux premières tentatives de préparer et d'opérer la spécification des ressources locales (Halva, adoption d'une plante énergétique locale, appellation d'origine contrôlée, le parc d'Achille, le petit train, etc.).

3. Des territorialités qui se construisent avec de nouvelles petites formes de partenariats portant sur des activités territorialisées.

Les exemples qui suivent (E. les ressources de la zone) et qui ont été détectés lors des enquêtes de terrain, montrent une certaine mobilisation autour des ressources locales. Il s'agit de groupes d'acteurs qui lancent le processus d'institutionnalisation d'une initiative (création par exemple d'une association) mais souvent, soit celle-ci s'arrête par manque d'appui et d'accompagnement, soit le processus est tellement lent et le financement peu évident que l'initiative s'enlise. Ces dernières années on observe pourtant une multiplication des initiatives parvenant à associer à la concertation des acteurs institutionnels, sociaux et économiques autour de petits projets. Ces initiatives se greffent autour de ressources locales génériques (lentilles, blé biologique) ou latentes (mythologie, patrimoine, rivière...). Les collectivités territoriales se mobilisent, suivies par des acteurs économiques (petits entrepreneurs artisans) et sociaux (associations de commerçants ou de pâtisseries, association de femmes, associations culturelles). Ces initiatives contribuent à créer des espaces de débat et de concertation, ainsi qu'à enrichir les expériences liées aux modalités d'organisation d'une coopération non plus corporatiste mais multi-partenaire ; elles contribuent également à l'élaboration d'itinéraires modèles pour la spécification d'une ressource. Un processus lent mais de plus en plus apparent de densification institutionnelle à l'intérieur de la zone est déjà en cours. Son importance est qu'il contribue à la formation d'une dynamique interne qui à son tour entraîne la mobilisation des collectivités territoriales dans cette direction.

Or, le problème ou le retard de la zone réside dans sa difficulté à rassembler ses acteurs en vue de définir une stratégie territoriale. Ceci s'explique d'une part par les difficultés à pouvoir définir explicitement l'intérêt général et les buts communs de la communauté d'acteurs locaux, d'autre part par la carence en structure d'appui. La recherche soutenue et coordonnée de projets financés par les divers programmes pourrait constituer le déclencheur d'un tel effort.

La zone semble ne disposer ni des acteurs clés ni de l'activité intégratrice qui permettraient d'entreprendre le rassemblement des acteurs autour d'un intérêt général et d'un but commun restant à définir et constituant des préalables nécessaires à l'élaboration d'un projet territorial. Parmi les acteurs institutionnels, la mairie de Pharsala -qui pourrait être l'acteur pivot- n'a pas de légitimité quant à la représentation de la zone du fait de la division administrative de cette dernière. Le Département, comme collectivité territoriale au 2ème degré, ne dispose ni des financements, ni de la structure qui pourrait prendre en charge une telle action.

D. Les acteurs locaux

Environ 15 ans après la réforme de décentralisation et la fusion des communes, l'évolution des acteurs de la zone de Pharsala connaît de légers changements. Ces changements concernent :

- Les 4 collectivités territoriales et leurs services administratifs, devenus plus importants après le fusionnement des communes. A ce niveau il faut ajouter les entreprises municipales de droit privé créées par les Dèmes (organisme culturel, de développement, de l'environnement) ainsi que de nouvelles formes d'organisation tel que le conseil municipal des jeunes dont le comité de direction est élu par l'ensemble des jeunes de chaque Dème.
- Le tissu associatif avec la mobilisation et la création de multiples associations dans les domaines du secteur primaire (groupement de producteurs par produit) et social (associations et coopératives de femmes, associations culturelles, d'originaires, de citoyens actifs),
- Les anciennes organisations : les coopératives agricoles restent inactives et l'Union des Coopératives a décidé de s'intégrer à l'Union des Coopératives du Département pour faire face à ses problèmes organisationnels et financiers. L'association des commerçants et le centre de travailleurs ont étendu leurs activités aux domaines de la formation et de l'organisation de manifestations pour soutenir le marché local et promouvoir les produits locaux.
- Dans le secteur privé, on observe une émergence de jeunes entrepreneurs qui se mobilisent dans les domaines suivant :

- **L'agro-alimentaire :**

- Fourniture et commercialisation d'entrants et de produits aux exploitations agricoles, et ce presque toujours en collaboration avec de grandes firmes nationales et internationales ;
- Transformation artisanale (fromagerie, charcuterie, atelier de vinification et de production d'aliments de bétail, minoterie, atelier de fabrication de pâtes, pâtisserie etc.) ; il s'agit d'initiatives locales qui n'ont été financées ou appuyées par aucun programme ou institution publique.

- **Les activités artisanales et industrielles :** fabrication de sacs en plastique, papeterie, menuiseries, équipement d'irrigation) hors du domaine agro-alimentaire.
- **Les activités de services** prenant en charge l'ensemble ou une partie de la transformation nécessaire (traiteur, peinture en bâtiment, informatique etc.).
- **La grande industrie** (coton, tomate) ; les activités de ces entreprises, bien qu'elles investissent de façon expérimentale dans la production biologique, s'intègrent dans le système productiviste et restent limitées à la valorisation de ressources et d'actifs génériques. (Gilly et Perrat [2003]).

Parmi ces acteurs, il faut distinguer ceux qui représentent d'anciennes formes d'organisation agricole et ceux représentant les groupes socio-culturels. Dans le premier cas, leur rôle et leurs activités sont faibles au niveau de la zone (coopératives agricoles et Union des Coopératives, Organisme Local d'Amélioration Foncière et son comité de direction élu par les agriculteurs, lequel s'occupe notamment de la gestion de l'irrigation). Dans le deuxième cas, on observe des dizaines d'associations culturelles organisées dans chaque ancienne commune et représentant en même temps les groupes socio-culturels selon leurs origines. Leur rôle et leurs activités ne sont importants qu'à cette échelle.

Des tendances au fusionnement et aux regroupements se manifestent, comme le fusionnement de l'Union des Coopératives avec celle plus grande de Larissa et le regroupement des associations culturelles et de femmes dans des réseaux au 2eme degré.

Enfin, plus les initiatives se multiplient, plus on observe ces dernières années la présence d'un dispositif de soutien et d'appui (Agence de Développement de ANKA, les Universités, des services publics, de boîtes privées etc).

E. Les ressources de la zone

Les acteurs du secteur privé ont été les premiers à avoir entrepris la valorisation des ressources locales génériques et latentes. La marque « vallée d'Enipeas » couvre déjà les boîtes de lentilles produites par des producteurs regroupés et liés contractuellement avec une entreprise locale travaillant dans le secteur agroalimentaire. L'effort actuel consiste à intégrer la tradition des lentilles cultivées dans un village de réfugiés de Cappadoce qui ont transféré et maintenu cette culture traditionnelle de la lentille à cause du manque d'eau. Au sud-est de l'éparchie, deux frères gèrent depuis moins de dix ans une grande exploitation de produits biologiques vendus dans toute la Grèce à travers un réseau de magasins spécialisés. Une unité viticole a été créée et est gérée par la famille d'un cadre de la banque commerciale de Grèce, originaire et résidant dans la zone, et dont le séjour en France à l'occasion de ses études a permis d'enrichir les connaissances sur la production de vin. Son vin est vendu même à l'étranger, grâce à la mobilisation de ses relations avec les grecs de la diaspora, et sur son étiquette figure la référence au pays des myrmidons d'Achille.

Mais l'initiative la plus significative de ce processus de territorialisation qui mûrit dans la zone est celle du regroupement de plusieurs filières en coopératives ou associations sous l'initiative de l'association des pâtisseries, qui compte 22 personnes, récemment créée et qui déploie des efforts appréciables pour promouvoir leur produit via la mise en place d'un label et de standards de qualité. Ces efforts sont soutenus par la Chambre de Commerce de Larissa, les mairies de l'éparchie et l'Agence de Développement de Karditsa. Ils ont abouti à la **création d'un partenariat** rassemblant tous les acteurs qui participent en amont et en aval de la production du halva de Farsala. Leur objectif est : (1) la spécification du halva comme un produit d'Appellation d'Origine Protégée ou d'Indication Géographique Protégée, (2) l'institution d'un standard de qualité pour la vente de leurs produits avec un même label et un même emballage, (3) la création d'une image caractéristique de l'éparchie. Cette action s'appuie sur la renommée de Farsala pour son halva.

D'autres exemples d'initiatives portées par des acteurs locaux dans le cadre de stratégies familiales concernent la mise en valeur des proximités d'appartenance et des réseaux socioculturels ou de petits réseaux d'entrepreneurs ayant les mêmes origines : c'est le cas de la fromagerie des frères Zacharis, d'origine nomade, qui valorisent leur savoir-faire traditionnel et les relations interpersonnelles avec les éleveurs et les réseaux de ce groupe d'ex-nomades. Les deux entreprises de manifestations socioculturelles (salle des fêtes, salles de réunion, hôtel), ont répondu à une grande demande locale concernant ce type d'infrastructure culturelle et touristique. Elles attirent désormais une clientèle issue des régions limitrophes et proposent petit à petit des produits de la zone (viande, pâtisserie locale etc). On peut citer également une entreprise de traiteur créée par un entrepreneur local qui a su lier aux services la cuisine locale et étendre ses activités aux autres villes thessaliennes.

Enfin, des efforts se manifestent aussi dans le domaine de l'énergie (Production d'électricité à partir de l'énergie solaire, introduction expérimentale dans les systèmes de cultures de la plante Cynara pour la production de pellets avec le concours de l'Université de Thessalie). A ces exemples il faut ajouter également les initiatives réussies de jeunes entrepreneurs (aucun appui au moment de la création de leurs petites entreprises) : l'usine de production de sacs en plastique (la seule à avoir bénéficié d'une aide du programme PIDER) et l'usine de papeterie. Le mouvement de création des nouvelles unités d'élevage ovin semi-extensif est aussi significatif. Son importance réside dans le fait qu'il s'agit d'une réappropriation par ces jeunes du savoir-faire transmis par leur parents et grands parents, anciens éleveurs et lié à la gestion de l'élevage ovin et notamment à la transformation des produits laitiers. Ce

mouvement contribue aussi à un rapprochement des éleveurs avec les producteurs de cultures fourragères, dont témoigne l'accroissement des surfaces en luzerne et maïs et la création même d'une unité de production d'aliments de bétail. Ces initiatives réussies reflètent la recherche par de jeunes entrepreneurs d'activités au-delà du système agro-commercial, en valorisant les savoir-faire abandonnés et les ressources humaines.

Tous ces exemples montrent que la grande majorité des petits projets mis en œuvre concourent à l'ancrage territorial des activités économiques. Notamment à partir de la réforme de la PAC, les initiatives deviennent multipartites, rassemblant sous le même toit acteurs privés, publics et associatifs. Les projets élaborés proposent des actions qui visent à l'intégration dans le processus productif des actifs territoriaux spécifiques et la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel. L'axe du plan d'action du Dème de Pharsala élaboré en 2008, propose la mise en valeur du patrimoine historique et mythologique comme point d'attraction autour duquel vont se développer d'autres activités territoriales. Les conditions sont mûres afin que la zone puisse entreprendre une coopération plus élargie des acteurs locaux autour d'un projet dans lequel le patrimoine historique va donner sens aux autres activités et constituera le signal qui va caractériser le panier de biens (Pecqueur 2003).

Les exemples qui suivent se réfèrent à des initiatives plus multipartites qui sont en train de se constituer ou de se réaliser. Ils sont considérés au-delà de leur avancement, comme contribuant fortement en tant que tels à un processus d'initiation de la société rurale, de ses acteurs et de ses représentants au développement territorial, d'accumulation d'expériences sur la coopération multipartite, la coordination mais encore plus sur les possibilités économique que peut engendrer la valorisation des ressources territoriales.

F. Mobilisation d'acteurs et émergence de petits projets territorialisés

a. Valorisation de la rivière Enipeas

Ce projet a comme objectif d'améliorer le cadre de vie par la mise en valeur du patrimoine et de favoriser la cohésion territoriale par une démarche participative. Ces actions portent sur :

- l'environnement et le paysage : préservation et amélioration du site (aménagement des berges, boisements,...)
- les loisirs et l'agrément : aménagement du site et des abords
- le patrimoine : valorisation des éléments historiques et culturels

Ressources et acteurs mobilisés : ressource naturelle (la rivière Enipeas), mythologie (Achille), identités culturelles, traditions, population locale, agriculteurs et groupements, municipalités, associations culturelles, associations de femmes

b. Création d'un parc pour valoriser l'histoire antique de la petite ville

Ce projet a comme objectif de renforcer l'image de marque de la petite ville et de spécifier le territoire tout en améliorant le cadre de vie. Ces actions portent sur :

- le paysage : préservation et amélioration du site
- les loisirs et agréments : aménagement du site
- le patrimoine : valorisation des éléments historiques et culturels

Ressources et acteurs mobilisés : ressource naturelle (la source d'Apidanos), mythologie (Achille), identités culturelles, traditions, municipalités, Associations culturelles,

c. Mise en place d'une coopérative de femmes

Ce projet a comme objectif la création d'une coopérative de femmes qui répond aux objectifs suivants :

- conforter les revenus familiaux ;
- soutenir, diversifier et commercialiser la production locale ;

- développer l'emploi des femmes pour valoriser leur statut social ;

Ces actions interviennent au niveau de :

- la structure pour favoriser la dynamique entrepreneuriale des femmes,
- la production : se baser sur les savoir-faire pour élaborer des produits locaux de qualité,
- la commercialisation : organiser la commercialisation des produits (typicité et qualité).

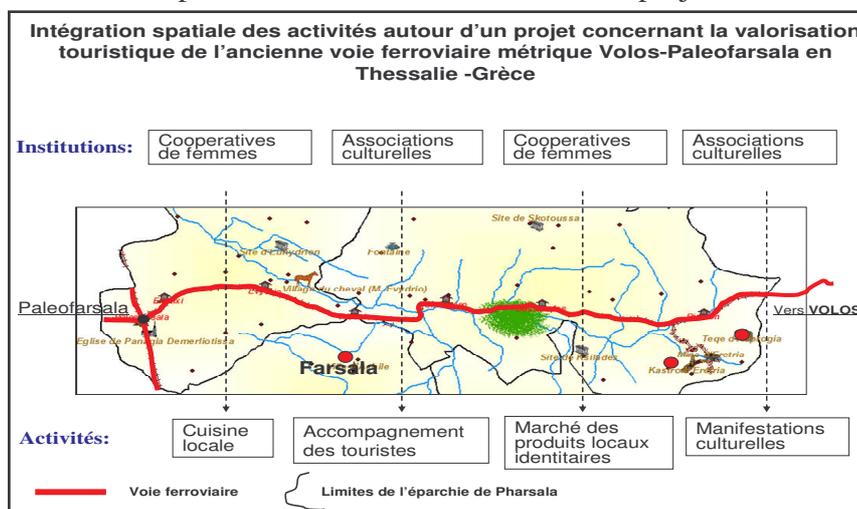
Ressources et acteurs sont mobilisés : Savoir-faire traditionnels, Identités culturelles, Produits locaux, Réseaux relationnels, Agriculteurs et groupements, Femmes, Commerces, Diaspora

d. Initiatives ascendantes pour le regroupement d'agriculteurs et d'éleveurs

- Efforts des jeunes éleveurs de s'organiser en vue de mieux valoriser leurs produits laitiers (élevage ovin). L'Objectif : Création d'une association des jeunes éleveurs pour prendre en charge la création d'une unité de transformation du lait par une coopérative d'éleveurs. Ce regroupement d'éleveurs permettra de valoriser la production laitière sur place et donc d'augmenter la valeur ajoutée du produit par la fabrication de fromage, de yaourt et de lait prêt à la consommation.
- Recherche d'une complémentarité entre plaine et semi-montagne et entre les deux systèmes de production animal/végétal, permettant la diversification des cultures par la production des cultures légumineuses par la plaine servant à l'alimentation du bétail.

e. Intégration des nouvelles activités dans le territoire,

L'exemple présenté ici (figure ci-dessous) concerne le sous-projet « Intégration spatiale des activités autour d'un projet concernant la valorisation touristique de l'ancienne voie ferroviaire métrique Volos-Paleofarsala en Thessalie-Grèce ». Ce projet est en train de se réaliser.



L'objectif du projet a été de pouvoir intégrer les activités émergentes au territoire. Pour ce faire des institutions locales ont été mobilisées (collectivités territoriales, associations culturelles, coopératives de femmes etc) et invitées pour participer dans un partenariat multipartite. Ils y sont intégrés aussi une ONG siégeant à Athènes (Les amis du train) et divers services départementaux et régionaux compétents dans le domaine du patrimoine culturel. Concernant le volet des activités attrayantes et après les avoirs identifiés, ont été choisis un bâtiment pour servir de centre d'accueil et de vente de produits locaux, et une des anciennes gares pour accueillir le Musée du train métrique. Enfin, l'élaboration d'un projet de construction d'un centre hippique (le village des chevaux) a été décidée, cette région rurale étant très renommée pour ses chevaux, et ce afin de multiplier les points de visites pour les voyageurs du train (fédération européenne des amis du train, élèves, touristes, etc). Comme

support à ces actions un plan de micro-interventions a été élaboré pour faciliter l'accès aux sites, monuments etc.¹⁷⁹

G. L'avenir du territoire

Une analyse de prospective pour la zone de Pharsala doit tenir compte des phénomènes de tendances lourdes de la mondialisation que sont la concurrence et le désengagement de l'état suivi d'un effort de construction de l'action publique territoriale, et les signaux faibles qui traduisent la réaction de cette zone rurale trop assistée par l'Etat. Quels sont-ils dans le cas de la zone de Pharsala pouvant présager son avenir ?

La zone de Pharsala s'inscrit dans une évolution caractérisée par l'émergence d'activités de plus en plus ancrées dans l'espace et donc territorialisées. Cette évolution peut s'orienter soit vers la multiplication de ce type d'activités correspondant à des territorialités plus ou moins étendues que la zone, soit vers leur intégration dans un mouvement de construction du territoire dont l'espace de référence sera celui de l'ancienne éparchie. Les maires de celle-ci, soutenus par les acteurs sociaux optent pour le second scénario.

Or, il nous semble que la zone est actuellement mieux placée pour avancer dans la construction de son territoire. Les initiatives et les activités territorialisées dispersées mais de plus en plus denses et nombreuses contribuent par leurs effets dans l'amont (mobilisation, coopération, concertation, mise en œuvre) et dans l'aval (organisation, coordination résultats,) du processus de construction de ce territoire rural. Elles constituent un capital précieux sur lequel la zone peut s'appuyer pour entreprendre des initiatives plus globalisantes et mobilisatrices. Par ces initiatives la zone est entrée les toutes dernières années dans une phase « d'accumulation primitive » des mouvements d'institutionnalisations, de créations et de faits qui constituent des soubassements pour l'émergence d'un processus de construction de leur territoire.

Pour valoriser ce capital la zone a besoin d'une structure d'appui et la recherche d'un integrateur-operateur dont le rôle apparaît décisif dans l'organisation coordination du processus de territorialisation pour la zone.

Ce qui fait présager donc l'avenir c'est que la zone :

- se tourne vers des ressources comportant des contraintes de localisation ;
- est déjà prise dans un processus d'accumulation d'expériences antérieures de coordination, et de densification institutionnelle au niveau du territoire ;
- A pris conscience que son patrimoine historique devient un point de référence pour cette société multiculturelle ainsi qu'un moyen et élément d'attribution de la dimension morale aux ressources à valoriser ;
- Est mieux « initiée » pour concevoir et percevoir le processus qui peut révéler et créer de la ressource patrimoniale (la mise en valeur du monument (existence matérielle) peut créer et mobiliser des activités économiques) ;
- N'a pas de projet intégral proposant une charte de coopération et de coordination pour régler le phénomène « symbiotique » et identifier l'opérateur - integrateur en tenant compte du fait que le tourisme n'est pas développé.

Si en amont du processus de sa territorialisation la zone dispose déjà d'une densité institutionnelle et des expériences d'activités territorialisées importantes, l'objectif de

¹⁷⁹ Ce sous-projet doit s'intégrer à un projet local dont l'objectif est la création d'un Petit Pôle de Développement du Patrimoine Culturel Local afin de valoriser de façon intégrée et coordonnée, les ressources patrimoniales. Une telle valorisation doit s'accomplir au niveau local (Les mythes de l'antiquité, la vallée du cheval etc) ou de constituer un des éléments-points d'une unité thématique interlocal en vue de s'intégrer au Pôle de développement du patrimoine culturel Régional.

l'intégration de ses acteurs au sein d'un mouvement de construction du territoire passe par l'atteinte d'une série d'objectifs secondaires comme :

- La définition sur un consensus mutuellement accepté de l'intérêt général et des buts communs de l'ensemble des acteurs ;
- La coordination des acteurs et la gestion des relations dedans/dehors par la formation d'une gouvernance territoriale ;
- La participation des acteurs de toute la zone dans un projet de développement territorial devenant l'intégrateur de ces dynamiques territorialisantes.

Le Dème de Pharsala est le premier d'avoir procédé à la réalisation d'un plan opérationnel d'action par l'Agence de Développement du Département limitrophe de Karditsa (ANKA)¹⁸⁰. Imposé par la législation ce plan n'a pas été le produit direct d'une prise de conscience de son utilité de la part du conseil municipal. Malgré cela, son élaboration et la mise en œuvre du diagnostic du territoire ont permis une certaine sensibilisation et mobilisation des acteurs ainsi qu'une familiarisation avec les méthodes de concertation (GOP) d'évaluation et de définitions des orientations stratégiques. Mais, ce plan n'est en réalité que le plan de la petite ville et il ne prend en compte qu'indirectement le reste de l'Eparchie. Le plan devrait suivre en fonction d'un guide proposé par le ministère compétent les axes suivants : Environnement et qualité de vie, politique sociale, éducation, culture et sports, Economie locale et chômage, Amélioration de l'organisation administrative du Dème.

L'analyse des objectifs et des actions qu'il propose nous permet de faire une première évaluation de la prise de position des acteurs de cette éparchie face à son avenir. La vision qui a été le produit des réunions et des concertations réalisées dans le cadre du diagnostic, propose la valorisation de la position stratégique de l'Eparchie et la promotion de l'histoire, des monuments et des produits locaux. Ce plan propose donc de gérer et de mettre en valeur le patrimoine naturel et culturel, d'améliorer le cadre de vie par des équipements sociaux et des activités socio-culturelles et sportives, de réorganiser le Dème comme unité administrative plus proche du citoyen et plus efficace, et enfin, une orientation stratégique pour l'économie locale axée sur le capital humain (emploi et formation), l'entrepreneuriat et les infrastructures économiques (touristiques et parc artisanal).

La vision et les axes du plan traduisent une certaine dichotomisation entre la référence à des actions d'infrastructures répondant à la vieille idée de rendre la zone attractive pour la localisation d'entreprises extérieures et la volonté de mettre en valeur tout ce qui pourrait révéler les ressources locales. Peut-être est-ce le résultat d'un rapport des forces locales et d'une stratégie équilibrée entre, d'une part, une économie basée sur la valorisation des ressources et des actifs génériques et, d'autre part, une vision et une volonté d'aller vers la spécification des ressources locales. Ce qui ressort, c'est que le deuxième volet de la vision et des objectifs stratégiques du plan montre que la révélation de l'histoire et des produits locaux exprime bien la volonté des acteurs locaux d'attribuer à ces ressources le rôle central pour la spécification du territoire.

Conclusion

Dans le cadre de la décentralisation, le transfert de compétences s'est limité à l'instauration d'un cadre institutionnel et législatif dont l'importance et l'opérationnalité ont été relativisées pour les collectivités territoriales, par l'absence des moyens financiers, de structures d'appui et de la clarté des rapports entre niveaux de déconcentration et de décentralisation. La zone est entrée par conséquent, seule et sans **aides spécifiques et appuis adaptés aux exigences de la**

¹⁸⁰ ANKA a été invitée à cause de sa grande expérience dans l'élaboration de projets de développement et des plans d'action et dans l'utilisation de nouvelles méthodes de concertation et d'évaluation dans le cadre du diagnostic du territoire (GOPP, SWOT etc).

construction de l'action publique territoriale dans le nouveau cadre politique, institutionnel et économique.

Aujourd'hui, la zone de Pharsala n'a pas élaboré son projet de territoire. D'une part, elle n'a pas bénéficié de programmes de type Leader, d'autre part, elle constitue une petite unité géographique historique caractérisée par une certaine cohésion socio-économique. C'est dans ce cadre que la division administrative de l'éparchie s'est traduite par une entrave à la mobilisation, la coopération et la coordination des forces et des acteurs locaux. L'alternative proposée par la loi sur la coopération intercommunale, suivie par des incitations aux collectivités territoriales comme moyen d'atteindre ultérieurement des économies d'échelle, est évaluée ici comme une corvée qu'on pourrait éviter par la reconnaissance de l'unité administrative de la zone¹⁸¹.

Son processus d'évolution présente donc un intérêt, du fait qu'il se déploie dans le cadre de l'action publique territoriale, telle qu'elle a été définie par la décentralisation et mise en œuvre par des partenaires, dont le plus important est la région déconcentrée. Ce même processus est donc caractérisé par un double mouvement qui reflète une certaine dynamique provenant, d'une part, de la décentralisation (transfert de compétences aux collectivités) exprimée notamment par les maires et les représentants des anciennes institutions et, d'autre part, du marché (à la fois concurrence et demande de qualité) exprimée par des acteurs économiques et sociaux (firmes internationales, entrepreneurs locaux, associations etc).

Dans ce cadre politique et administratif, les initiatives et les actions semblent se coordonner difficilement. L'explication réside dans le fait que chaque groupe d'acteurs, en l'absence d'une politique et d'un projet concrets de développement territorial rural, s'allie à des pouvoirs extérieurs à la zone : la région déconcentrée, les anciennes institutions publiques (chambre de commerce, députés, direction de développement agricole etc), les firmes agro-alimentaires, mais aussi les réseaux d'appartenance. A côté de cette intervention non coordonnée des pouvoirs extérieurs, viennent s'ajouter les difficultés intrinsèques à la zone comme sa division administrative et l'existence d'acteurs économiques souvent insérés dans des réseaux hyperlocaux.

Une première approche de cette situation donne l'impression que la zone d'étude est déjà un espace où se chevauchent et se superposent différentes dynamiques de territorialisation dépassant ou non les limites de la zone. Est-ce le résultat de l'incapacité de la zone de rassembler et de coordonner ses acteurs derrière un intérêt général et un but commun ? Est-ce le fait que ces dynamiques territorialisantes n'ont pas besoin de cette unité spatiale historiquement construite ? Y-a-t-il un avantage à ce que la territorialisation s'organise à l'échelle de la zone ? Pour répondre à ces questions il faudra bien introduire des dimensions morale -selon laquelle le développement territorial doit contribuer à la solidarité de cette communauté rurale- et économique -selon laquelle seule la mobilisation des acteurs de la zone pourrait contribuer à une spécification bien ancrée et durable des ressources patrimoniales comme biens collectifs et publics¹⁸²-. Dans cette zone la plupart des ressources nécessaires à la spécification « sont soit des ressources collectives au sens où elles ont été produites par la collectivité, soit le **résultat de contributions multiples de ses membres** »¹⁸³

¹⁸¹ Dans de tels cas, l'adéquation entre les limites des collectivités territoriales et celles des unités spatiales polarisées par une petite ville peut renforcer le pouvoir de représentation de la collectivité dans le cadre de la décentralisation, ainsi que sa capacité à devenir un acteur clé dans le processus de territorialisation. Dans un espace rural caractérisé par une faible densité à tous les niveaux (humain, institutionnel et de services), toute forme et structure de gestion et d'organisation publique décentralisée apparaît comme une contribution décisive dans la phase de mobilisation et de coordination des acteurs locaux.

¹⁸² La valorisation de ressources patrimoniales soulève la question des intérêts mais aussi des liens institutionnalisés que la communauté et ses groupes socio-culturels maintiennent par des dizaines d'associations. Or, toute action de valorisation doit passer par ces institutions (difficulté d'un acteur économique à valoriser lui-même ; dans le cas des lentilles le savoir-faire relatif des originaires de la Cappadoce sans leur implication au projet, de même pour l'histoire et la mythologie).

¹⁸³ P. Calame (2009) Essai sur l'œconomie, Ed. Charles Leopold Mayer

Une approche plus approfondie et plus globale nous permet de constater que la zone est prête à prendre en charge un tel projet. Quinze ans après la réforme de la décentralisation, elle est prise dans un processus plus profond de changements et de mutations qui permet et favorise la mobilisation des acteurs de la zone autour d'un point intégrateur -son histoire- et d'un opérateur -le tourisme archéologique-. Ce processus est caractérisé par :

- La prise de conscience par cette société rurale que la possibilité de spécifier les ressources territoriales peut attirer des entrepreneurs et des acteurs locaux, ainsi que des consommateurs fidèles d'une part et que la territorialisation représente une réponse alternative face à la concurrence et au monde extérieur d'autre part,
- La multiplication des actions d'initiation au « comment faire » pour valoriser les ressources locales (information, concertation, buts communs, partenariats, relations avec l'extérieur, projets, coordination, gouvernance),
- La densification institutionnelle et des formes de coopération (petits partenariats)
- La multiplication des activités valorisant de façon innovante des ressources territoriales.

Ces conditions indispensables à la territorialisation de la zone, réunies au travers d'un processus relativement lent et long d'accumulation d'expériences et d'initiation aux méthodes d'agir, lui permettent de mobiliser, rassembler, organiser et coordonner ses acteurs dans le cadre d'une stratégie territoriale. Le plan d'action réalisé par le Dème de Pharsala pourrait conforter cette initiative.

Les maires ont pris conscience que le défi réside dans le fait de pouvoir passer de l'accumulation d'expériences de territorialisation d'activités à une spécification du territoire lui-même qui rassemblerait le maximum d'acteurs locaux. Par contre, ils reconnaissent que l'objectif le plus difficile à atteindre est la maîtrise des relations dedans/dehors et c'est à ce niveau qu'ils ont besoin d'une action publique bien claire et efficiente, accompagnée d'un appui constant.

A la fin de cette étude il faut revenir aux signaux faibles : si la maîtrise de la relation dedans/dehors est importante pour le territoire, la voie peut être mise en évidence par les acteurs économiques et sociaux eux-mêmes puisqu'ils ont su utiliser et valoriser leurs réseaux d'appartenance hyperlocaux. Or, la zone peut les réintégrer comme un nœud de réseaux spécialisés et multisectoriel. Ce monde de multi-appartenance d'entrepreneurs insérés dans des réseaux hyperlocaux constitue un exemple de valorisation d'une des ressources précieuses dont dispose la zone. Cette insertion à caractère centrifuge et divergeant par rapport à la recherche des intérêts et des buts communs, pourrait constituer un avantage à condition d'être intégrée dans un projet territorial au sein duquel chaque groupe d'acteurs pourrait trouver sa place et des intérêts complémentaires et/ou supplémentaires. Un tel mouvement de reterritorialisation doit être opéré et coordonné par une gouvernance locale.

Etude de cas de la zone de Mouzaki-Argithea

A. Le découpage de la zone d'étude

Notre intérêt pour la zone et la petite ville de Mouzaki a été stimulé par leur évolution socio-économique récente au sein de laquelle nous avons identifié des dynamiques de territorialisation importantes dont une partie est portée par sa diaspora. Si Mouzaki devient le lieu où se matérialise la renaissance de l'artisanat et des entreprises de biens et de services, son intérieur montagneux se révèle comme l'espace de référence identitaire où la diaspora opère sa reterritorialisation et découvre avec les acteurs locaux des ressources territoriales. Nous avons donc considéré opportun de choisir pour notre étude l'ensemble de cette zone d'autant plus qu'elle a été désignée par la Région de Thessalie comme zone PIDER. Notre objectif a été de pouvoir suivre un processus de territorialisation inscrit dans les limites de cette région historique donnée ou résultant d'un processus de délimitation par les acteurs.

La zone de Mouzaki a été sélectionnée parce qu'elle correspond à :

- une petite région historique aujourd'hui divisée en 4 unités administratives (Demes)
- un petit bassin de vie et d'emplois rural autour de la petite ville et relativement pas très loin des deux villes départementales avoisinantes (30 km)
- la grande opposition au niveau démographique et économique entre la plaine (avec une économie locale basée sur une agriculture modernisée, intensive et irriguée) et la montagne (dépeuplée, et avec de l'élevage ovin-caprin et bovin extensif)
- le retour de la diaspora comme facteur décisif dans le processus de territorialisation
- une zone qui a bénéficiée des programmes de type Leader (PIDER et PINDOS)

B. La carte d'identité et l'évolution du territoire

La petite ville de Mouzaki et le bourg proche de Mavromati, formant un bipôle, sont le centre d'un territoire identitaire de 553 km² qui comporte deux zones : les 11 communes localisées entre la plaine (2) et la montagne (9), contenues dans les limites de l'actuel Dème de Mouzaki (171 km²), le pays intérieur d'Argithea¹⁸⁴, une des zones de montagne les plus dépeuplées de Grèce, sur 382 km² (cf. carte en annexe). Historiquement, Mouzaki constitue un de ces petits centres dont l'existence et l'essor ont été liés à la valorisation de leur situation d'intermédiaire entre l'économie montagnarde d'Argithea et les villes ottomanes voisines (Prevelakis 1994). Le déclin de Mouzaki a été lié à l'affaiblissement de ce réseau traditionnel d'échanges.

En effet les deux capitales voisines des départements éponymes, Trikala et Karditsa, s'étaient déjà transformées progressivement, après le départ des Ottomans en 1881, en concurrent commercial, profitant après 1960, des politiques de développement urbain et régional. Ainsi, dès la période de l'entre-deux-guerres, la proximité géographique de ces deux villes, avantageuse dans le passé pour Mouzaki se transforme, en désavantage (Sivignon 1992). La phase finale de déclin date de l'occupation allemande et de la guerre civile (1940-49) entraînant un fort exode rural et l'éclatement du tissu économique et social des régions de montagne. Le rôle de centre rural s'effondre par perte de ces deux pôles du réseau d'échanges qu'il contrôlait historiquement.

La répartition actuelle de la population reflète cette évolution : on y dénombre (enquête ANKA 2002), 13.432 habitants contre 24.000 en 1951¹⁸⁵. 84% de la population (11.050) est concentré dans et autour de Mouzaki. Le pays d'Argithea ne compte plus que 2.380 habitants

¹⁸⁴ Dème d'Argithea et d'Aheloos, Commune d'Argithea Orientale

¹⁸⁵ Recensement de population de 1951. Service National de Statistique de Grèce.

contre 9.140 en 1951 (tableau 1). Les densités vont de 2 à 61 hab. par km² de la haute montagne vers la plaine. Cependant, il faut ajouter à cette population quelques 7.000 habitants qui, d'Avril à Octobre, y résident continuellement ou par intervalles, dont 6.000 pour la seule région d'Argithea (tableau 1). Dans leur grande majorité, ils sont membres de la diaspora, retraités, plus quelques éleveurs pratiquant la transhumance.

Tableau 1. Population résidente et intermittente de la micro-région de Mouzaki

| Dème | Nombre d'habitants | | |
|--------------------------|--------------------|---------------|--------------|
| | Recensement 2001 | Enquête 2002 | <6 mois |
| D. Argithea | 2.627 | 603 | 3.385 |
| D. Aheloos | 1.690 | 1.510 | 1.040 |
| D. Mouzaki | 10.148 | 11.055 | 1.425 |
| C. Argithea Est | 1.767 | 264 | 1.387 |
| Ancien territoire | 16.232 | 13.432 | 7.237 |

Recensement de population de 2001. Service National de Statistique de Grèce. Enquête effectuée en 2002 (AN.KA)

Dans ce contexte, Mouzaki, tout comme la majeure partie des petits centres ruraux de la Grèce, voit sa population augmenter substantiellement après 1980. Il se transforme en centre de prestation de services et de résidence durant l'hiver pour une partie de la population des villages de montagne mais également en site où les membres des familles rurales des villages avoisinants peuvent exercer la pluriactivité. En hiver la population du bipôle dépasse, 7.000 habitants contre 4.000 selon les données du recensement officiel.

À cette nouvelle répartition de la population, la réforme administrative de 1997 apporte une réponse par sa division en quatre unités élémentaires¹⁸⁶. Cependant l'organisation, le fonctionnement et la cohésion de ce territoire sont conditionnés en grande partie par la co-existence de deux systèmes : le système spatial polarisé par le centre économique de Mouzaki (dont les limites dépassent celle de l'actuel Dème éponyme) et le système relationnel entre l'ensemble de la micro-région et sa diaspora. Le premier fonctionne dans un cadre spatial comprenant plus de 12.000 habitants¹⁸⁷ et 450 entreprises (de biens et de services), avec de multiples formes de coopération au sein d'une économie locale assez diversifiée et une grande mobilité d'une population agricole pluriactive : celle-ci constitue un potentiel humain assez flexible et qualifié pour l'entreprenariat local, notamment pour les besoins en main d'œuvre. Le système relationnel est fondé sur les relations qu'entretient ce territoire avec la diaspora présente physiquement par intermittence (triplement de la population) et par les liens socioculturels et économiques que la diaspora a établis de façon structurée avec son territoire d'origine.

¹⁸⁶ Voir carte en annexe

¹⁸⁷ D'autres villages de la plaine s'intègrent aussi dans la zone d'influence de Mouzaki-Mavromati

a. Le capital de la Diaspora

On ne peut pas donc comprendre l'émergence de territorialités dans la zone sans connaître ce capital que représente la diaspora¹⁸⁸. Les membres de la diaspora (5.500 plus les membres rapportés des familles) sont organisés en communautés et associations culturelles dont le siège est situé là où ils résident (les petites et moyennes villes de Thessalie, Salonique et Athènes, sans oublier les 500 émigrés entre 1955-1970 aux Etats-Unis, au Canada, en Australie et en Allemagne). Une partie de cette population est rentrée au pays constituant, avec l'apport d'installés exogènes, une population relativement jeune non négligeable (tableau 2). Ces associations sont officiellement reconnues, disposent d'écoles, organisent des fêtes et des manifestations dans les traditions de leur région d'origine où ils conservent des terres et la maison familiale.

Tableau 2. Émigration et retour au pays de Mouzaki

| Émigration | | Nouvelles installations | Total | Groupes d'âges | | |
|------------|-------|-------------------------|-------|----------------|-------|------|
| | | | | 0-18 | 19-64 | 65 + |
| Grèce | 4.815 | Retour d'émigrés | 319 | 3 | 104 | 212 |
| Etranger | 436 | D'autres régions | 142 | 2 | 140 | 0 |
| Total | 5.251 | Total | 461 | 5 | 244 | 212 |

Enquête effectuée par ANKA. 2002

Mouzaki constitue un premier lieu d'échange d'informations, de rencontre avec la diaspora, de contact entre les clients (diaspora) et les entrepreneurs de la région, de contact avec ANKA et le pouvoir municipal. La municipalité contribue également, à la cohésion du territoire : le maire représente cette population originaire des villages de montagne installée dans la petite ville et indirectement les villages situés au delà des limites de la nouvelle municipalité. Il concède de ce fait à ce territoire symbolique, la fonction politique que le système administratif n'a pas assurée, renforçant ainsi les effets de solidarité et de cohésion, mais aussi son pouvoir de revendication.

LA diaspora a procédé à la refondation en 2002 d'un Comité de Coordination d'Argithea qui regroupe l'ensemble des associations (35) de la diaspora et les représentants des collectivités territoriales. Il se réunit une fois par an. Il est représenté par un secrétariat exécutif.

b. L'économie locale et le système productif

Durant la période de déclin rural et d'agricolisation de la petite région, Mouzaki a réussi à maintenir de très petites entreprises familiales, spécialisées dans le bois (38 dont 31 artisanales), la maçonnerie (40) et dans une moindre mesure dans l'agroalimentaire. Un quart de siècle après l'application de la PAC et 10 ans après l'intervention de l'Agence de Développement (ANKA), dans le cadre des programmes européens, le potentiel productif de la région de Mouzaki est basé sur trois piliers :

- les quelques 2500 exploitations familiales (EF), spécialisées dans l'élevage extensif dans les zones de montagne et de piémont et les EF grandes cultures (coton, maïs..) en plaine. Les systèmes de production en plaine (tomate, coton, légumes..) se sont intensifiés. Par contre, on remarque la forte baisse du nombre des petites exploitations agricoles (EA)

¹⁸⁸ Le terme de Diaspora est utilisé pour désigner la dispersion d'un peuple ainsi que les communautés d'émigrés d'une nation ou d'un état organisées et maintenant des relations entre elles, même intercontinentales. Le terme est utilisé ici pour désigner des communautés organisées dont l'élément de cohésion ne se limite plus aux vertus de la nation mais aussi à l'histoire et l'identité de leur région d'appartenance. Lorsque ces liens socioculturels et d'appartenance se transforment en liens économiques dans le cadre d'un processus de territorialisation de la région d'origine, on peut alors la qualifier de **diaspora reterritorisée** en ce sens où elle intervient directement ou indirectement dans la construction et l'émergence d'un territoire.

d'élevage (35% entre 1981-2001) compensée par un effort de restructuration du système productif entrepris avant même que la PAC et les contraintes mondiales ne l'imposent. Une grande partie de ces productions est écoulee par des réseaux commerciaux externes vers des marchés extra locaux. Dans le domaine de l'élevage, les exploitations constituent un potentiel important pour développer la production des produits labellisés. Déjà, une partie des laitages est absorbée par les fromageries locales et par la production fermière pour répondre aux besoins d'un petit marché étroitement lié à la diaspora. Il existe également un marché local concernant la viande, spécialement lors des mois d'été. Les légumes sont quant à eux écoulés directement sur les marchés des villes voisines tandis que l'apiculture en expansion, bénéficie de ses propres marchés ;

- les quelques 480, parmi 503, entreprises commerciales locales ainsi que les entreprises familiales d'artisanat traditionnel recensées. Toutes ces entreprises s'adressent au marché local qu'elles contrôlent, au sein duquel est incorporé celui de la diaspora (construction de résidences secondaires, achat de viandes par les visiteurs, clientèle affluant régulièrement les week-ends dans les tavernes) ;
- les entreprises restantes qui se sont modernisées et intégrées dans leur majorité dans les programmes de financement sous l'égide d'ANKA. On y distingue deux sous-groupes :

1. Le plus important appartient au secteur du bois (meubles, menuiserie, cuisine).

2. Des entreprises agroalimentaires (charcuterie, boissons, fromageries, concentré de tomates) dont les marchés sont aussi bien locaux, régionaux que nationaux. Les matières premières proviennent en partie de la production locale¹⁸⁹. On notera l'importance des fromageries pour valoriser et stabiliser un potentiel productif de grande qualité ainsi que le savoir-faire traditionnel local. Les perspectives sont d'autant plus positives qu'à partir de 2007, la feta a bénéficié de l'appellation d'Origine Protégée ;

3. Les entreprises du secteur de l'habillement sont un cas à part. Bien qu'elles n'aient pas encore bénéficié des programmes européens, elles parviennent à écouler leur production sur le marché de Thessalie et à promouvoir leurs produits grâce au réseau de distribution qu'a développé la petite ville agricole voisine de Palamas, (à 30km)¹⁹⁰. Enfin le secteur des transports (voyageurs et marchandises) est également important.

Tableau 3. Variation du nombre d'entreprises entre 1996 et 2005

| Année | Nombre d'entreprises | | |
|-------------------------|----------------------|------------|------------|
| | 1996 | 2005 | % |
| Ville de Mouzaki | 185 | 287 | 55 |
| Mavromati | 45 | 98 | 117 |
| Le reste | 110 | 118 | 7 |
| Total | 330 | 503 | 52 |

Enquête effectuée par le Laboratoire de l'Espace Rural. Université de Thessalie. 2005

Entre 1995 et aujourd'hui (tableau 3), le nombre d'entreprises locales s'est accru de 52%. Cette augmentation concerne avant tout Mouzaki et le bourg voisin de Mavromati (117%) et beaucoup moins le reste de la région. Ces entreprises couvrent toute la gamme des services, sociaux, commerciaux et prestations individuelles. Durant cette période, les unités artisanales au sein du Dème de Mouzaki sont passées de 44 à 57 (tableau 4).

¹⁸⁹ Une grande entreprise produisant de la charcuterie installée à Mouzaki, tirant profit des financements du Programme Structurel du Ministère de l'Agriculture et de l'initiative Leader, s'approvisionne en matières premières de Hollande (porc) et de France (bœuf), tandis qu'elle écoule également ses produits sur le marché local estival.

¹⁹⁰ En effet, les habitants de cette petite ville du département de Karditsa ont mis en place un réseau local de production et commercialisation « porte à porte » de vêtements sur toute la Thessalie. .

Tableau 4. Répartition du nombre d'entreprises industrielles et artisanales de Mouzaki selon le secteur d'activités

| | Industries artisanales | Promagerie | Boulangerie | Aliments de bétail | Charcuterie | Boissons | Textiles | Tomates | Vêtements | Chauffage | Brriques | Travail du marbre | Tentes | Bois | Total |
|-----------------|------------------------|------------|-------------|--------------------|-------------|----------|----------|---------|-----------|-----------|----------|-------------------|--------|------|-------|
| Bipôle | 1 | 5 | 3 | 1 | 1 | 1 | - | 3 | 1 | 1 | 3 | 1 | 24 | 45 | |
| Villages | 1 | - | - | - | 1 | 1 | 2 | - | - | - | - | - | 7 | 12 | |
| Total | 2 | 5 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 3 | 1 | 31 | 57 | |

Enquête effectuée par le Laboratoire de l'Espace Rural. Université de Thessalie. 2005

Le plus important est l'essor que connaissent certaines petites unités spécialisées dans le bois, au travers de leur relatif accroissement de taille et en raison de leur modernisation. En conséquence, en 2005, Mouzaki dispose d'un nombre d'entreprises de commerce, de services et artisanales, disproportionné par rapport à la population et à son rayon d'influence.

C. Processus d'émergence du territoire

a. La dimension historique de la zone :

Historiquement, Mouzaki constitue un centre dont l'existence et l'essor ont été liés à la valorisation de sa situation d'intermédiaire entre l'économie montagnarde d'Argithea et les villes de la plaine. Le déclin de Mouzaki a été lié à l'affaiblissement de ce réseau traditionnel d'échanges. Argithea, par sa forte cohésion géographique et socio-culturelle représente une des régions de montagnes historiques à forte identité (elle fut le bastion de la guerre d'indépendance contre les ottomans et de la résistance aux allemands). Après son rattachement à la Grèce en 1881, la zone a été divisée en 20 communes, qui ont par la suite été regroupées en 4 Dèmes dans le cadre des réformes administratives.

b. La sortie de la marginalisation : Une réaction à l'abandon mi-spontanée /mi-organisée

La sortie de la marginalisation de la zone et de la petite ville doit être situé comme un processus inscrit dans le cadre d'un double mouvement : (1) celui caractérisé par le retour massif des urbains vers la campagne et le changement des comportements des consommateurs en faveur des produits et des services de qualité et identitaires, (2) celui de la décentralisation dans le cadre de laquelle est élaborée et mise en œuvre une nouvelle action publique territoriale.

Dans le premier cas les membres de la diaspora, tout en préservant des liens étroits avec leur région d'origine et en étant caractérisés par un fort degré d'attachement et d'intervention, sont à la fois propriétaires et usagers des ressources locales et donc consommateurs et acteurs potentiels. Dans le deuxième cas, le nouveau contexte d'action publique territoriale a pris forme dans les années 1990 suite à l'avancement de la décentralisation et aux réformes des politiques communautaires (PAC, politiques structurelles).

Invités à participer dans ce nouveau cadre politique et administratif avec comme objectif d'adapter l'action territoriale publique à leur échelle, les acteurs de la zone ont disposé de deux éléments opérationnellement importants : l'Agence de Développement créée en 1989 par l'ensemble des acteurs du Département, et les programmes Leader et PIDER. La zone soutenue par la première sera intégrée à ces programmes tout en en bénéficiant d'autres programmes mis en œuvre au niveau départemental.

c. Le nouveau cadre de la décentralisation et des politiques

1. Une réforme administrative inadéquate

La division de la petite région historique en 3 Dèmes et une Commune a été ressentie comme un élément déstructurant de la zone, tout en posant le problème de sa représentation aux échelons et aux instances supérieurs de l'administration régionale. Chaque maire s'occupe surtout des questions répondant à l'amélioration du cadre de vie de son Dème. Le maire de Mouzaki joue cependant un rôle beaucoup plus important dans la coopération entre les 4 Dèmes. Les maires se réunissent à l'occasion des projets communs concernant surtout l'amélioration des infrastructures et du cadre de vie mais aussi pour porter des revendications basées sur des objectifs stratégiques et des intérêts communs.

2. L'usage des financements des programmes de soutien aux nouvelles collectivités territoriales

Les actions proposées par les Dèmes dans le cadre des programmes tels que le Programme Spécifique pour les Collectivités Territoriales [(PSCT-EPTA/1998-2002) et le Programme de Développement des Collectivités Territoriales (PDCT/Thésée /2004-)] sont révélatrices de la destination des financements et de leur utilisation par l'ensemble des collectivités territoriales. S'agissant d'une zone difficilement accessible à cause de son relief très accidenté et des glissements des terrains, presque la totalité des financements octroyés par ces deux programmes pendant la période 1998-2008, a été utilisée pour : les études et la construction de routes, de citernes, des opérations d'adduction d'eau, de rénovation de places, de collecte de déchets, d'électrification de la voirie etc.. Peu de projets ont visé la mise en valeur des ressources patrimoniales.

3. L'existence de politiques de type Leader et de projets territoriaux

La mobilisation et la participation de la zone dans le cadre des politiques communautaires, concernent les domaines suivants : (1) la PAC, (2) Le Cadre Communautaire de Soutien, dont les programmes sont gérés au niveau national par ministère et régional par l'Autorité de Gestion et enfin, (3) les programmes de type Leader (Leader et PIDER).

- La PAC

Les financements de la PAC ont concerné en priorité la modernisation des exploitations, l'installation des jeunes agriculteurs, les préretraites, l'agriculture biologique la transformation et la commercialisation des produits agricoles. La plupart de petits projets (sauf ceux de l'agriculture biologique) ont été intégrés dans le système agricole intensif et productiviste avec comme objectif l'accroissement des rendements et de la productivité. ANKA a essayé d'intégrer ces actions dans un objectif stratégique visant à la création de micro-filières agro-alimentaires mais elle a été confronté aux problèmes liés au manque de coordination entre les programmes et les différentes instances (Ministères, régions). Mais ce qu'il faut signaler c'est que nous observons ici un effort de Mouzaki de tirer profit du 2eme pilier de la PAC (développement rural) avec le soutien de l'Agence.

- Les programmes du Cadre Communautaires de soutien (CCS) national et régional

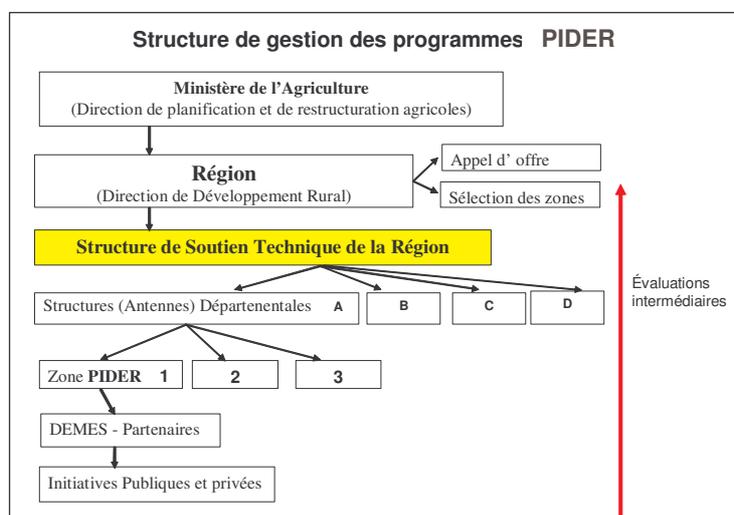
Le Dème de Mouzaki par ses propres capacités organisationnelles et avec l'appui de ANKA a pu attirer plusieurs financements provenant d'autres programmes du CCS tant régional que national. Au niveau du CCS national, on note des petits projets concernant l'entrepreneuriat de femmes et de jeunes, les petites et moyennes entreprises et le programme de compétitivité. Au niveau du CCS régional on peut signaler la mobilisation de la mairie de Mouzaki dans les programmes « aide à la maison », les « Centres de créativité pour les enfants » mais aussi des stages de formation et d'emplois sur l'environnement, la céramique, la broderie, ainsi que la

création d'une école musicale ». Enfin, la mairie a participé dans des programmes transnationaux (mobilité des jeunes, etc).

- Les programmes de type Leader (Leader et PIDER).

La particularité de la mise en œuvre des programmes Leader II et PIDER dans la zone consiste à ne pas contribuer à l'établissement des GALs. Dans le cas de Leader II, la zone choisie couvrait l'ensemble de la partie de montagne du Département, choix imposé par le conseil Départemental. Il s'agissait d'un ensemble de sous-zones limitrophes mais sans possibilités de communication ni de relations horizontales entre elles. Par conséquent, la participation d'acteurs de la zone de Mouzaki-Argithea dans le GAL n'a eu presque aucun sens pour cette dernière.

Quant au programme PIDER, celui-ci a été géré par le Ministère de l'Agriculture et la Région avec le soutien d'une structure au niveau de la Thessalie. Cette structure est une fédération des Agences de Développement de la Thessalie. Elle est gérée par un conseil composé par des élus et des représentants d'institutions sociales de la région (Collectivités Territoriales, Agences de Développement, banque coopérative). Pour faire face aux exigences



organisationnelles et procédurales de la mise en œuvre des PIDER cette structure a créé des antennes dans chaque Agence de Développement Départementale, composées par un petit nombre de cadres (4-5). Ainsi, concernant la mise en œuvre de ce programme dans notre zone d'étude, ce sont des cadres de ANKA qui l'ont pris en charge.

d. L'évolution informelle (1980)

A Mouzaki, le démarrage du processus de développement est dû essentiellement au fait que la diaspora a investi la montagne en tant qu'espace de consommation (résidence secondaire). Durant cette période, le financement des politiques structurelles et de la PAC s'est limité aux infrastructures (routes, etc.), à la modernisation des EA et au financement de séminaires de formation (Fonds Social Européen).

L'intérêt général pour la montagne a développé un climat favorable pour des micros investissements. Le secteur du bâtiment et des travaux publics en a été le principal bénéficiaire. Puis d'autres secteurs d'activité (tourisme de week-end, produits agroalimentaires locaux) ont été touchés, trouvant ainsi de nouveaux débouchés. Les entreprises locales injectent alors d'importants capitaux dans la région, cependant que la diaspora renforce ses relations avec Mouzaki devenue le centre de tout ce mouvement.

Dans ce nouveau contexte marqué par la présence de la diaspora via les résidences secondaires et leur transformation dans un premier temps en agents économiques

(consommateurs), les entreprises locales se sont permises de contrôler le marché émergent par rapport aux centres urbains voisins.

Cet essor des spécialisations artisanales locales a conduit certaines petites entreprises à chercher à conquérir de nouveaux marchés supra locaux. L'infiltration limitée dans une première phase, aux localités où vit la diaspora, a été confortée par le soutien apporté par de nouvelles formes de gouvernance et par les différentes possibilités de financement offertes par les politiques européennes et nationales. On entre alors dans la 2ème période que l'on peut qualifier de période d'ouverture, de planification et d'intégration aux politiques nationales et européennes. Les nouvelles questions posées sont celles de la participation des acteurs locaux dans l'élaboration des projets de développement et les institutions qui vont les représenter.

e. La quête officielle des facteurs exogènes

La planification :

Pour la première étude de Développement Local, indispensable afin que la petite région puisse s'intégrer aux programmes communautaires, élaborée par AN.KA entre 1992-1993, le processus participatif s'est limité aux contacts entre responsables de l'étude et population locale pour collecter les données quantitatives et qualitatives.

Avec LEADER la plus grande participation souhaitée se concrétise, en 1996, lors d'une deuxième intervention-étude. La société locale participe à toutes les phases de la planification. Cette étude définit des objectifs simples et compréhensibles pour la société locale: repérer les problèmes, présenter les visions de la région, identifier ce qu'il faut changer. Des actions concrètes correspondant à des sources de financement possible sont identifiées. Ce progrès est directement lié à l'expérience accumulée dans ce domaine par ANKA. Il en résulte alors la consolidation du capital social local grâce à l'information, la sensibilisation, le savoir-faire acquis, la prise de conscience par la population de la nécessité du changement. Le rôle d'ANKA est légitimé et reconnu par son soutien à la population rurale. Enfin, et surtout cette action s'inscrit dans les frontières historiques du territoire de Mouzaki. La diaspora en bénéficie et y participe indirectement: infrastructures et services dans l'espace qu'elle consomme, réunion de ses associations dans leurs villes d'installation pour décider à propos des stratégies et des actions à suivre dans leur village d'origine.

L'exécution

Le plan de développement qui en résulte est simple : il vise la mise en valeur des ressources locales, du savoir-faire et la spécialisation dans certaines activités artisanales pour assurer localement un accroissement de la valeur ajoutée, prenant en compte l'intérêt croissant des consommateurs pour l'espace rural et les produits de qualité. Un tel objectif perçu positivement par la société locale est garanti un véritable processus participatif. Suite à l'insertion de la région dans le programme LEADER II en 1998, deux programmes complémentaires, LEADER+ (orienté vers des actions « soft », mise en réseau...) et PIDER (actions plus lourdes comme la création et la modernisation d'industries) furent mis en oeuvre (2002)¹⁹¹. Les financements ont porté sur 21 projets déposés par 17 entreprises dont 7 pour le secteur du bois et 8 pour la transformation des produits de l'élevage [Voir tableau 5].

¹⁹¹ Lorsque les deux programmes coïncident au sein d'une même région rurale le LEADER finance des actions « soft » et le PIDER des actions « hard ».

Tableau 5. Entreprises ayant bénéficié d'un financement (par branche)

| Branches | Bois/ meubles fromageri e | Charcute rie | tomate | Abattoir | métaux | hôtels | boisson | Aliments Bétail | TOTAL |
|-------------------------|------------------------------------|-----------------|--------|----------|--------|--------|---------|--------------------|-------|
| Nombre d'entreprises | 7 | 3 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 21 |

Enquête effectuée par ANKA en 2002

Aujourd'hui, l'évolution de ce mouvement est encore plus déterminée par l'implication de la diaspora. Elle participe activement par la création de petites entreprises notamment dans le domaine de la restauration avec consommation des produits locaux et par une grande mobilisation de leurs associations à travers l'organisation des manifestations culturelles, colloques, rassemblements etc.

Enfin, la zone a été intégrée au grand projet « PINDOS » qui couvre l'ensemble du mont homonyme (5 régions, 10 départements et plus de 70 Demes. Ce programme est le résultat de la revendication des collectivités territoriales au 1^{er} et au 2^e degré de cette grande région de montagne. La contribution du programme s'inscrit plutôt dans le domaine des infrastructures notamment interdépartementales. Sa mise en œuvre a créé des conflits à l'intérieur de notre zone, les trois Demes d'Argithea accusant le Deme de Mouzaki d'avoir bénéficié la plus grosse partie des financements disponibles.

f. L'évolution récente

Or, aujourd'hui, on assiste beaucoup plus à un processus de territorialisation des ressources et des activités qu'à un processus d'institutionnalisation du territoire (gouvernance locale). Cette réalité est le résultat des deux particularités évidentes : du rôle dynamique de la diaspora dans la territorialisation des activités et du programme PIDER. La Diaspora se mobilise au travers de ses associations et de ses réseaux à finalités économiques informels appuyés sur les avantages de proximités non géographiques. Quant au PIDER, ne prévoyant pas de GAL, c'est l'élaboration du projet avec le soutien de ANKA qui a constitué l'élément intégrateur de l'ensemble des acteurs de la zone. Mais, c'est le maire de Mouzaki représentant le Deme le plus peuplé de la zone qui est devenu l'acteur pivot.

Dans ce cadre la coordination est prise en charge par une gouvernance informelle (pas de charte ni des réunions régulières). On observe une certaine flexibilité mais sans qu'il y ait une représentation formalisée et reconnue. Cette situation se complique du fait que l'Agence de Développement n'est qu'une structure organisée au niveau départemental.

L'intégration de la zone au programme PIDER n'a pas constitué le début de son émergence comme territoire, mais a permis une certaine légitimation du processus de territorialisation dont les racines peuvent être repérées dans le mouvement de réintégration et de reterritorialisation de la diaspora. Les actions financées ont permis de matérialiser directement sur place cette réintégration économique tandis que indirectement elles ont permis de matérialiser la rencontre des entreprises locales avec celles de la diaspora localisées hors zone. Ce même programme a donné l'occasion (1) à ces acteurs publics de se réunir pour représenter leur région aux instances régionales, (2) aux associations de la diaspora de se réunir même dans les villes où elles siègent et (3) à l'ensemble des acteurs publics, associatifs et privés de s'associer dans le cadre du projet :

L'évaluation de la mise en œuvre du PIDER révèle d'une part, le manque de clarté de l'action publique territoriale et, d'autre part, les conséquences du souci du respect de la part de l'administration des délais fixés par l'Etat et Bruxelles. Dans le premier cas, le conseil de la structure de soutien existe à un niveau régional, tandis que l'Agence de Développement est

l'émanation d'une sorte de Groupe d'Action Local constitué au niveau départemental antérieurement et indépendamment des programmes de type LEADER.

D. Les acteurs locaux

Les principaux acteurs (publics, sociaux, privés) de la zone ont participé dans toutes les procédures suivies (information, mobilisation, diagnostic, concertations etc) pour mettre en œuvre les programmes Leader et PIDER.

a. Le groupe des administrations publiques comporte les 3 Demes et une commune. Constituant un groupe de lobby et de pression pour que leur région s'intègre au programme PIDER, les 4 équipes municipales ont depuis développé une coopération assez régulière et effective. Toutefois, c'est le Deme et le maire de Mouzaki qui a joué le rôle de l'acteur pivot.

b. Les groupes d'acteurs du Département et de la zone (une sorte de GAL au niveau départemental). La mise en place d'un cadre législatif spécifique avait permis à l'Union Locale des Municipalités et des Communes ainsi qu'à l'Union des Coopératives Agricoles du Département de Karditsa de créer conjointement en 1989, **l'Agence de Développement de Karditsa (ANKA)**, institution ayant un statut de société anonyme, afin de jouer un rôle actif dans le développement local. Un peu plus tard, le cercle de ses membres (actionnaires) s'est élargi avec la participation de la Collectivité Territoriale Départementale, la Banque Coopérative, la Chambre de Commerce, l'ensemble des villes et des petites villes du Département.

c. Les groupe d'entrepreneurs : il s'agit des artisans et des agriculteurs qui ont participé activement dans les réunions, les concertations et les investissements dans le cadre du programme Leader II et PIDER mais aussi après sa clôture. Une partie importante de ces entrepreneurs (ayant ou pas bénéficié des subventions pour la création, la modernisation ou l'extension de leur unité artisanale) se sont intégrés par la suite aux groupes thématiques créés par ANKA au niveau départemental. Dans ce troisième groupe il faut inclure aussi les entrepreneurs de la diaspora qui collaborent de plus en plus avec ceux de la zone.

d. Les associations culturelles, les associations d'originaires, ONG etc. Il s'agit des dizaines d'associations dont les activités sont partagées entre la communauté installées en ville et le village d'origine. Ces associations ont participé activement lors de la période de préparation des dossiers pour les programmes Leaders et PIDER, par des réunions, des concertations et des propositions concernant notamment le patrimoine naturel et culturel. Elles participent au Comité de Coordination d'Argitheia dont la création a été décidée lors d'un de leurs congrès dans les années 1980.

e. Les organisations : L'union des coopératives agricoles, la Chambre de Commerce du département, la Banque Coopérative de Karditsa, l'union locale des Collectivités Territoriales, ont la caractéristique commune d'être structurées au niveau du Département. C'est ce qui conduit l'Agence de Développement ANKA à organiser des réseaux thématiques sur la base des principales branches de l'économie départementale, au niveau départemental. Très vite, par manque de masse critique elle a procédé à leur regroupement en deux réseaux :

- agro-alimentaire (vin, charcuterie, plantes aromatiques qui depuis peu s'est institutionnalisé en une association à but non lucratif),
- matériaux de construction (bois, fer etc).

Les objectifs de cette initiative sont l'interconnaissance, un langage commun de communication et de coopération et enfin, la promotion de produits en commun (inter-

coopération). Dans le cadre de ces réseaux il y a des réunions régulières, des séminaires de formation.

E. Les ressources de la zone

Comme nous l'avons présenté auparavant, les diagnostics réalisés pendant l'élaboration des projets et des plans d'action de la petite région de Mouzaki dans le cadre des programmes LEADER et PIDER, ont permis l'identification des ressources locales et la mise en œuvre des actions pour leur valorisation. Ces actions s'intégraient bien dans les objectifs stratégiques et les mesures de ces programmes. La mise en œuvre de ces actions et la territorialisation des activités créées ont été soutenues par ANKA.

Depuis, la zone a participé dans d'autres programmes (formation, transnational, sectoriel) couvrant le plus souvent l'ensemble du Département.

a. L'Agence de développement ANKA

Elle a constitué en tant que mécanisme d'appui et avec son personnel qualifié, le principal levier pour la participation de la zone dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et des divers programmes. Elle emploie aujourd'hui 70 personnes de formation diverse et se divise en 5 unités : Développement rural, Environnement, Action Sociale, Innovation-Entrepreneuriat et Planification. ANKA a également incorporé d'autres activités dans ses programmes d'action et elle est devenue le catalyseur du développement local. ANKA dispose de mécanismes flexibles en matière de sélection de ses collaborateurs et d'engagement de son personnel. Son champ d'action dépasse les limites administratives des collectivités territoriales, et couvre une zone géographique plus large. Elle a réalisé plusieurs programmes de formations, d'aide sociale à domicile, etc. et elle a pris l'initiative de constituer des clusters, groupes thématiques, etc.

b. La diaspora comme une ressource multiple et multidimensionnelle

Le mouvement de reterritorialisation de la diaspora apparaît avant l'arrivée des programmes de type Leader. Ce mouvement s'intègre dans ce phénomène plus général de retour au rural, de la recherche de la qualité, du rural multifonctionnel. Mais ce qui en constitue l'intérêt c'est sa façon de pénétrer cet espace, son système productif et son capital humain en les valorisant, mais aussi en contribuant à l'ouverture du territoire vers l'extérieur. La diaspora, détentrice du capital spatial et usagère du capital patrimonial, les intègre dans une stratégie familiale résidentielle et/ou économique. De plus, elle protège son patrimoine par ses institutions, et participe à la densification institutionnelle du territoire. Par ces aspects la Diaspora constitue une ressource quintessentielle dans ce processus d'émergence du territoire.

Sur un autre plan, elle devient une ressource cognitive puisqu'elle informe, transfère des idées, révèle à la communauté locale les qualités des ressources latentes et même de leur territoire. Elle procède à l'insertion des acteurs économiques de son territoire d'origine dans ses propres champs d'activités. Cette insertion se fait par une sélection des entreprises capables de répondre aux exigences de la coopération à partir du moment où les conditions de production et la nouvelle technologie le permettent. C'est à travers ce processus que le territoire devient un noeud de réseaux à finalités économiques qui s'établissent peu à peu entre les entrepreneurs du territoire et ceux de la diaspora. En réalité, la diaspora élargit l'espace commun abstrait qu'elle construit avec les acteurs locaux.

Cette double appartenance active de la diaspora, favorise sa mobilité et la multiplicité de ses rôles. Porteur de valeurs socioculturelles, considérant cette région historique comme son espace vécu, mais aussi entrepreneur et consommateur urbain, elle participe des inputs situés en amont des produits et des actifs génériques, tout en devenant leur identificateur et leur révélateur. Par conséquent, la diaspora est à la fois agent économique comme consommateur

des biens et de services, révélateur des ressources génériques, latentes et même virtuelles et enfin, acteur potentiel pour leur valorisation.

La diaspora, reterritorisée par ses rôles multiples en tant que consommateur de biens et de services de qualité et en tant qu'acteur, intervient effectivement dans la révélation des ressources ainsi que dans l'organisation et la coordination de la production. Elle introduit de nouvelles idées qui peuvent être exploitées et devenir des actifs spécifiques. Lors de la mobilisation de ses réseaux pour coordonner la coopération avec les entreprises locales, ce n'est pas en spécifiant le produit qu'elle a réussi, mais c'est le processus en soi d'organisation de la production et de son écoulement qui devient spécifique de Mouzaki.

Elle est consommatrice mais par sa situation bipolaire elle devient promotrice, voire ambassadrice de la consommation auprès son cercle socioprofessionnel dans la ville où elle réside. Par cet aspect elle est donc réellement une ressource multiple et multidimensionnelle, que ce soit par sa capacité à révéler la dimension multiforme des ressources territoriales mais encore plus à détecter les actifs à spécifier pour les mettre sur le marché.

Or, en concluant, le rôle de la diaspora apparaît très important dans l'adoption du nouveau modèle de développement basé sur la qualité, la spécification et la rente territoriale.

c. Une coopération et coordination du système de production bien spécifique de Mouzaki

Il s'agit de la troisième étape la plus importante du système productif lorsque, l'agrandissement et la modernisation des entreprises de bois de Mouzaki via les investissements des politiques et des programmes, permettent la rencontre des entrepreneurs de la zone avec ceux de la diaspora :

1. Le secteur du bois (meubles, menuiserie, cuisine). Son développement a été basé sur la valorisation une spécialisation traditionnelle de la zone autour du bois, des savoir-faire, une main d'œuvre qualifiée et flexible. Ses entreprises embrassent la conception, la fabrication et la diffusion des produits, tandis qu'elles ont la possibilité de recruter localement une main d'œuvre qualifiée et flexible. La présence d'émigrés en Allemagne a permis le développement d'échanges de savoir-faire et de technologie entre entreprises, locales et allemandes. Actuellement leur stratégie vise l'élargissement des marchés par le biais de la coopération avec des entreprises du bâtiment et des entreprises de commercialisation de leurs produits. Ces dernières appartiennent bien souvent à des originaires du pays, installés aux centres urbains de la région et même à Athènes, et prennent en charge la commercialisation et la pause du produit. Elles offrent de la sorte aux entreprises de Mouzaki une meilleure efficacité (temps de livraison, spécialisation). Les relations inter entreprises sont également développées : il s'agit de renforcer la diversification et la spécialisation dans certaines activités (charpentes, cuisines, meubles) en marge de contrats communs. Ce type de coopération semble contribuer dans l'émergence d'un système productif localisé dans le secteur du bois dans la partie Ouest de la Thessalie (Kalambaka, Trikala, Karditsa, Mouzaki). ANKA s'est déjà engagée dans la voie de la valorisation et du soutien de cette dynamique en proposant la mise en place de « clusters » grâce auxquels il sera alors possible pour les entreprises locales d'étendre leurs marchés.

Aujourd'hui elles sont entrées dans la 3ème phase (1ère le marché de la diaspora sur place, 2ème phase la conquête d'un marché correspondant au milieu social des familles d'origine dans les grandes et petites villes de Thessalie (meubles, agro-alimentaire). Cette phase correspond à la conquête des marchés plus lointains et importants dans les zones touristiques (Chalkidiki-Thessaloniki et des îles Cyclades et Dodécannèse) et des deux métropoles nationales Thessaloniki et Athènes.

2. Durant le déroulement de la 3ème phase, on y observe deux types de coopérations et de relations d'interentreprises :

- coopération avec des entreprises du bâtiment et celles chargées de la commercialisation et de la pause de leurs produits. Ces entreprises appartiennent bien souvent à des originaires de la région, installés à Larissa, Athènes) et

- relations d'interentreprises, en vue de se spécialiser dans certaines activités [charpentes, cuisines, meubles] en marge de contrats communs.

Les fromageries valorisent par effet d'agglomération, un potentiel productif de qualité et un savoir-faire traditionnel, reposant sur les produits de l'élevage extensif ovin-caprin. Perspective positive puisqu'à partir de 2007, la feta aura le label de produit d'origine grecque.

Enfin, on observe un avancement de l'articulation des activités présentes sur le territoire : au sein du territoire (entre les différentes unités artisanales, entre entreprises de restauration et producteurs locaux etc), interrégional (les unités artisanales de vêtements utilisent les réseaux de vente de la petite ville Palamas, les entreprises de bois avec les entreprises de Kalabaka) et national (marché d'Athènes, des îles, de Chalkidiki-Thessalonique) notamment entre entrepreneurs de la diaspora et du territoire.

Entre 1995-2005, on constate un accroissement du nombre d'entreprises de 52% (de 330 à 503). Elles couvrent toute la gamme de services sociaux, commerciaux et le secteur des transports (marchandises). Les unités artisanales accroissent plutôt leur taille que leur nombre, passant la même période de 45 à 57. Plusieurs de ces unités se sont modernisées par leur intégration dans les programmes de financement (ANKA).

F. L'avenir du territoire

Si Mouzaki est mieux placé aujourd'hui pour attirer des financements par des projets conduisant à la territorialisation des activités, il devient en revanche nécessaire d'institutionnaliser et de formaliser une gouvernance territoriale qui reste et qui fonctionne d'une manière informelle.

a. Le territoire souffre de la mise en œuvre d'une planification régionale rigide en ce qui concerne le passage d'une politique très orientée vers les infrastructures lourdes (physiques) à une autre qui aurait pour objectif d'assurer les conditions nécessaires pour révéler et spécifier des ressources latentes et génériques d'un territoire tel Mouzaki.

Les dysfonctionnements remarqués à ce niveau de coordination influencent particulièrement les actions combinées (par ex. exploitations d'élevage et fromagerie). On constate par exemple des difficultés de coordination entre les programmes type Leader -portant sur les activités de transformation et de mise en réseau- et les programmes opérationnels du Ministère de l'Agriculture (plans de développement des EF). Ces dysfonctionnements prennent leurs racines dans les conflits bureaucratiques (éviter l'attribution de doubles subventions) et sont renforcées par la non intégration des plans de développement des EF dans les projets de développement local (tels ceux de ANKA- transformation et mise en réseau).¹⁹²

L'adoption d'un cahier des charges pour les produits locaux apparaît indispensable. Son retard est dû au déphasage entre agriculteurs et petits entrepreneurs, provoqué par la non cohérence des programmes. Pourtant un tel cahier des charges donnerait aux acteurs la possibilité de mieux contrôler ainsi le marché local en plein essor (résidents + diaspora + tourisme de

¹⁹² Cela explique pourquoi les tentatives de modernisation des exploitations d'élevage en montagne et par voie de conséquence l'implantation d'une fromagerie ont échoué alors même qu'il existe une race croisée de chèvre tout à fait exceptionnelle. ANKA n'a finalement réussi qu'à installer des réservoirs frigorifiques à lait pour améliorer la qualité du lait.

qualité). La nouvelle PAC permet désormais une meilleure collaboration entre les programmes mis en œuvre à l'échelle locale.

b. L'avantage d'un tel contrat de qualité ne se limite pas à la dimension environnementale et économique : il permet de contribuer à une meilleure cohésion des groupes de producteurs locaux et donc à celle du territoire-mère. La participation de la société locale à un tel contrat de qualité couvrant toute la gamme des produits locaux assurerait une meilleure articulation de l'économie, de la culture et de la communauté locale. Le produit local acquiert une valeur supplémentaire en tant qu'élément matériel constitutif de l'identité du territoire, reconnu par la clientèle et la diaspora. En définitive, ce mouvement légitime non seulement les frontières culturelles du local face à un marché concurrentiel, mais également la dynamique locale dans sa rencontre avec l'extérieur. Ceci permet également de conforter l'identité même du territoire et du site symbolique de cette société géographiquement dispersée (Zaoual 2005).

c. Dans ce processus de dynamique de territorialisation il nous semble que la zone entre dans la phase au cours de laquelle doit être délimité l'espace de coopération, de coordination et de gouvernance. Cela résulte d'une nécessité de bien articuler les différentes activités, de rendre les investissements plus effectifs, de réviser la vision commune et les buts communs du territoire. Cela dépendra également de l'adéquation ou non entre les limites d'un territoire émergent, produit d'un processus de discrimination, et le territoire tel qu'existant dans ses limites physiques et historiques. En effet, dans la perspective de la nouvelle réforme administrative (2010) les trois collectivités territoriales de la partie montagneuse d'Argithea optent pour une fusion en un seul Dème. Quoique celui-ci ne dispose pas de centre rural (aucune localité ne dépasse les 400 habitants) ce choix est basé sur l'homogénéité culturelle de la région et la peur que leur intégration dans un Dème unique avec Mouzaki soit contre leurs intérêts. Cette position s'explique par le processus même de l'émergence du territoire. Mouzaki sort renforcé du développement territorial en cours. Il étend sa coopération avec la petite ville proche de Pili (département limitrophe de Trikala), qui contrôle l'accès aux régions montagneuses limitrophes de Mesohora et du sud d'Aspropotamos, et ses entreprises avancent dans des coopérations hyperlocales. Or, certaines associations de la diaspora, la force réelle des Dèmes d'Argithea semble se contenter d'un développement accommodé à leurs intérêts et leurs représentations : protection du patrimoine naturel et culturel, amélioration du cadre de vie et accès à leur village d'origine. D'autre part, elles ont un rôle dans la gouvernance locale qui n'est ni clair ni opérationnel. Cela confirme l'importance du rôle de la gouvernance locale pour résoudre des problèmes que le système administratif et politique ne peuvent résoudre (notamment dans ce cas où la diaspora participe en tant qu'originaire est non en tant que citoyen).

d. La nouvelle stratégie suivie par ANKA semble pouvoir répondre à ces carences de l'action publique mais aussi à la consolidation des liens internes au territoire :

1. Contribuer à une meilleure cohésion des groupes de producteurs locaux et du territoire.

2. Resserrer les liens entre entreprises et société locale (entreprise et actifs) par

- le dialogue continu avec les jeunes (chômeurs, entrepreneurs potentiels),
- une meilleure relation entre l'Institut de Formation Professionnelle et l'IUT de Karditsa, spécialisés dans la menuiserie.

3. Resserrer les liens entre entreprises locales et diaspora par :

- l'incorporation dans les projets locaux des entrepreneurs de la diaspora,
- la création d'une Chambre d'entrepreneurs de la diaspora (effort d'institutionnalisation du territoire-réseau / site symbolique).

4. Adopter un cahier des charges pour les produits locaux de qualité pour mieux contrôler ainsi le marché local (résidents + diaspora + agrotourisme).

Un tel contrat de qualité au-delà de sa dimension économique et environnementale, permet :

- une meilleure articulation de l'économie à la culture,
- de légitimer les frontières culturelles du local face à un marché concurrentiel ainsi que la dynamique locale informelle en elle-même lors de sa rencontre avec l'exogène.

Cette stratégie résulte du constat que, désormais, ce potentiel relationnel a besoin de formation et de qualification pour renforcer la collaboration entre les entreprises et maintenir des liens entre ces dernières et la société locale. Un autre objectif porte sur la prise en compte dans les projets locaux des initiatives émanant des entrepreneurs de la diaspora. La volonté de créer une chambre d'industrie des entrepreneurs de la diaspora peut être interprétée comme une volonté d'institutionnaliser et de mieux coordonner ce rapport entre territoire et réseau de la diaspora.

Conclusion

Mouzaki est sur la voie de la consolidation en tant que territoire d'activités. Ses acteurs sont aujourd'hui conscients que l'ancrage des activités au territoire, comme le facteur territoire lui-même, leur permettent non seulement de sortir de leur état de marginalisation antérieur mais aussi de devenir compétitif sur un marché où la demande est plus grande que l'offre. Nous considérons que la reterritorialisation de la diaspora de Mouzaki est de fait un indice de ces changements profonds et prometteurs que connaissent l'espace et le monde rural. Elle devient ainsi l'un des piliers du processus de territorialisation des zones rurales.

Certainement, le processus de construction du territoire de Mouzaki n'est pas sans carences ni sans entraves. Mouzaki a du faire face à une action publique territoriale très contrôlée par le niveau déconcentrée et à une politique du Département qui cherche à baser sa compétitivité plutôt sur la consolidation du rôle de la ville par rapport à l'espace rural et sur l'entreprise.

La recherche de l'efficacité en matière de consommation des crédits a primé sur l'objectif de participation active de la société rurale et de ses acteurs dans la construction de leur territoire.

Ceci explique pourquoi dans le cadre des deux programmes de type Leader dont a bénéficié Mouzaki, le rôle du GAL a été sous-évalué et substitué par des GALs soit inactifs, organisés au niveau des vastes zones Leader sans cohésion réelle, soit représentant le département.

Ceci explique aussi en partie pourquoi, dans le cas de Mouzaki, bien qu'on soit aujourd'hui face à des territorialisations et des reterritorialisations importantes, la coopération et la coordination « s'auto-organise » et « s'auto-régularise ».

L'existence d'une gouvernance locale bien formelle et efficace reconnaît et légitime la conjonction opérée, à un moment donné, entre un espace abstrait construit par les acteurs et l'espace physique dans lequel est entreprise l'élaboration de la ressource. Dans le cas de Mouzaki, les deux espaces semblent être définis. Le retard pris par Mouzaki s'explique donc plutôt par un problème d'attachement administratif, politique et fonctionnel à un système qui fonctionne encore en réalité comme l'ancienne structure de l'administration territoriale politique.

Enfin, Mouzaki cherche à définir sa fonction politique et son rôle socio-économique, pris entre la ville départementale, qui a toujours constitué l'épicentre des interventions publiques, et son intérieur montagneux qui, conscient de sa transformation un espace de consommation est en train de s'émanciper.

ALBANIE

1° Partie :

La territorialisation du développement rural en Albanie

Adrian Civici (Université Européenne de Tirana)

Fatmir Guri (Université Agricole de Tirana)

Introduction générale

Dans le présent rapport on vise à analyser la situation actuelle d'émergence des territoires en Albanie. Ce rapport est constitué de deux parties dont la première contient un exposé général de l'organisation territoriale dans le pays avec les points forts et les points faibles et la deuxième partie présente le cas de la zone littorale de Durës- Kavaja, qui garde tous les éléments d'un territoire de projets mais n'arrive pas à s'organiser et faire sortir des projets de développements territoriaux pour la zone et par les acteurs de la zone. L'analyse nationale tentera d'éclaircir la situation générale de l'organisation territoriale dans le pays, pour identifier les caractéristiques qui sont favorables et celles qui freinent le développement d'un tissu territorial assez fort et dense pour pouvoir développer et soutenir des projets locaux.

A. Exposé général de l'organisation territoriale en Albanie

L'Albanie est organisée en 12 régions (préfectures) qui généralement couvrent un territoire très différent en surface, qui est peuplé d'une population dont l'effectif est très variable. Cela est dû au fait que la population du pays connaît depuis 20 ans un exode massif vers les zones littorales et les grandes villes. Le rapport des effectifs de population entre les différentes régions peut varier de 1 jusqu'à 8¹⁹³. Les régions sont partagées en sous-préfectures, organisations qui ont remplacé les anciens districts, municipalités et communes. Dans toutes les organisations territoriales du pays on voit resurgir l'organisation qui existait pendant la période communiste. Ainsi toutes les anciennes villes communistes ont au rang de municipalités, et les communes sont généralement constituées par les anciens secteurs de coopératives agricoles ou les communautés des villages datant de la même époque.

Le changement radical de mode de fonctionnement des organisations locales explique leur faible réactivité dans l'action et dans la proposition de projets.

a. La déconcentration des administrations.

L'Albanie a entrepris depuis l'année 2000¹⁹⁴ un processus de décentralisation qui a tenté à réduire la dépendance des institutions locales vis-à-vis du gouvernement central. Ce processus tant débattu au niveau central a du mal à se mettre en place même pour les grandes municipalités du pays, encore plus pour les petites municipalités et pour les communes. Ainsi la déconcentration est un phénomène presque inconnu et tout neuf comme concept. Il faut ajouter le fait que le pays, comme les autres pays de l'Europe de l'Est a un passé très centralisé. C'est en effet une des composantes de la politique et de la pratique quotidienne appliquée pendant plus de 45 ans dans tout le territoire. Cela veut dire que, dans les rares cas dans lesquels nous constatons des formes d'organisation ou d'administration déconcentrées, elles fonctionnent assez bien. Cela montre la nécessité de mettre en place ces formes d'organisation et de les faire accepter par les populations locales.

¹⁹³ Les régions les moins peuplées sont celles de Nord Est (Kukës, Dibër) et de Sud (Vlorë, Gjirokastër), et les plus peuplées sont celles de Centre (Tirana, Elbasan, Fier)

¹⁹⁴ Le processus de décentralisation est prévu par la nouvelle constitution du pays approuvée en 1998.

L'Unité administrative élémentaire est la commune (milieu rural) et la Mairie (milieu urbain). Mais vu l'évolution récente des structures administratives et de leurs compétences, on peut avancer qu'actuellement, même les régions (il y en a 12 en Albanie) ont parfois des compétences de base pour leur permet d'initier un projet de développement régional et local. Le plus importante dans ce point de vue...est le fait que les compétences financières des communes, Mairies et régions sont encore faible par rapport au pouvoir central.

Par ailleurs, on arrive mal à s'éloigner des structures sectorielles. C'est un phénomène qui connaît une lente évolution. Cela est vrai pour l'ensemble du pays parce que toute l'administration albanaise jusqu'en 1990 était organisée d'une manière verticale et sectorielle. C'est seulement à partir de 1999 que le pays a commencé d'avancer réellement dans le sens de la décentralisation et d'une organisation plus horizontale. Nous constatons une réduction des structures sectorielles de l'administration, une concentration à partir des grandes régions du pays et un changement des compétences administratives. Les problèmes les plus évidents sont le niveau de compétence et de motivation des employeurs (salaires bas, niveau d'équipement pas très moderne, etc.) et le profil de l'administration dont le rôle futur n'est pas encore défini très clairement.

b. Les structures de développement

Elles arrivent difficilement à répondre aux attentes des acteurs locaux dans les zones rurales. Il est vrai qu'elles sont apparues récemment dans le pays parce que dans cette période de transition (1991-2004), même les concepts et pratiques du développement sont nouveaux. Actuellement, l'Albanie souffre d'un manque évident de services spécialisées et compétents en matière du développement. Ceux-ci en effet sont encore très faibles en informations, en équipements, en experts spécialisés et en compétences institutionnelles. Il leur manque aussi la confiance du public.

On garde donc un souvenir précis des projets sectoriels. Pendant la période de transition, cela n'a pas changé, et actuellement les projets restent liés entre eux avec un caractère sectoriel. Cela est surtout vrai dans les zones littorales, où il y a très peu d'efforts entrepris pour effacer ou même seulement faire régresser cette caractéristique. Il faut regarder les grands projets mis en œuvre dans les zones rurales pour comprendre cela. Les grands projets d'irrigation, d'administration des forêts et de mise à disposition d'eau potable, sont généralement des projets sectoriels, pensés au niveau national, qui sont assez mal adaptés au niveau local, et qui ont des résultats très médiocres.

c. Les associations locales

Le rôle et le développement des associations locales en Albanie tentent de modifier cette situation. Dans cette logique sectorielle, la transition albanaise a en effet été accompagnée par la création d'associations locales, ONG, etc. qui tentent de répondre à ce besoin de projets locaux et qui sont tournées vers un développement intégré des zones (surtout rurales). On peut dans ce domaine identifier trois cas différents :

1. Des ONG et des associations qui sont incluses dans des projets financés par la Banque Mondiale, FAO, ou d'autres organismes internationales. Elles sont apparues parce que ces organisations ont, dès le début, mis comme condition préalable à leur participation active que

ces projets soient pris en charge par des associations territoriales dans les projets financés. En général on va rencontrer deux situations :

- Un bon début de fonctionnement des associations et un fonctionnement normal et effectif durant le temps où le projet est financé par ces organisations cède la place à un «mal fonctionnement» qui va jusqu'à l'abandon, quand le projet termine.
- Une consolidation des associations durant le projet et une continuation normale et effective même quand le projet termine.

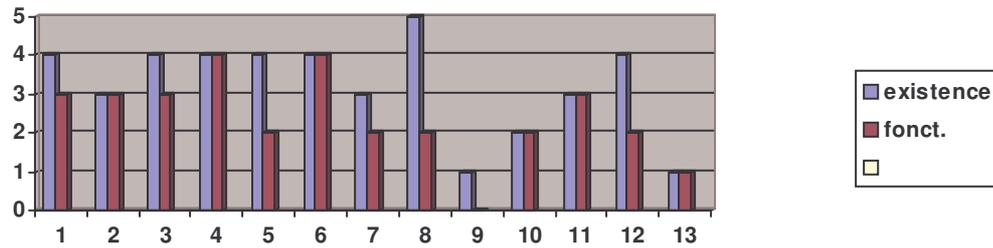
2. Des associations territoriales suscitées par des ONG-s. Il s'agit d'associations territoriales suscitées par des ONG locales ou nationales, mais aussi internationales. Les associations territoriales acceptent avec plaisir de coopérer avec des ONG crédibles. On peut citer plusieurs cas où des associations locales (surtout celles qui concernent une filière de production (fromage, vin, huile d'olive, fruits et légumes, etc.,) ont été suscitées par des ONG, mais continuent à bien fonctionner et en même temps jouer le rôle d'exemple pour les autres. Ces associations en général, fonctionnent bien, parce que les ONG essaient de les aider dès le début en ce qui concerne l'organisation et la transparence interne, la prise des décisions, le règlement des conflits, les relations avec les institutions publiques ou autres associations, etc. mais sans changer leur mode de fonctionnement ou leur objectif principal.

3. Des Associations territoriales spontanées. En général elles sont très rares, parce que sans une raison particulière d'appui ou de nécessité urgente on ne les voit pas apparaître. Cela est dû aussi au passé communiste et idéologique qui fait perdurer l'image et les opinions des populations concernant les anciennes coopératives agricoles en Albanie. Les gens en Albanie hésitent à créer des associations de manière spontanée. Il faut cependant signaler que dans les cas particuliers où elles se sont créées, elles ont bien fonctionné. Dans ce cas, on doit mentionner que quelque temps après leur création, elles ont suscité des coopérations structurées avec des ONG locales ou régionales. Plusieurs d'elles se sont inclus dans des projets territoriaux ou sectoriels qui fonctionnent sur place.

4. Par ailleurs, la législation sur les associations territoriales demeure encore élémentaire et avec une vision unique et standard. C'est seulement le Ministère de l'Agriculture et d'Alimentation qu'a préparé une législation standard sur les associations, mais celle-ci reste très peu connue et utilisée par les associations. On ne l'utilise que pour effectuer ce qui est obligatoire pour enregistrer l'association devant les tribunaux locaux et assurer un fonctionnement minimum de l'association selon les lois. Il y a eu aussi les tentatives de quelques ONG ou organismes internationaux de coopération décentralisée qui ont préparé et distribué des exemples concernant ce type de législation, mais elles sont restées très locales et spontanées comme expérience et comme application pratique. Encore aujourd'hui, on constate une faible sensibilisation concernant la problématique de la législation sur ce sujet.

5. De plus, l'émergence d'une perception nouvelle des ressources territoriales à valoriser apparaît lentement. Encore relativement faible, on trouve cependant un phénomène spontané de ce type phénomène dans quelques zones ou groupes de population. Le passage d'une logique du développement de l'agriculture comme base du développement territorial...à une autre logique du développement rural et territorial (y compris les ressources touristiques territoriales) est encore lent dans le pays. Sont encore rares les cas mis en évidence concernant des démarches concrètes sur ce sujet, mais graduellement on constate une augmentation des sensibilités et perceptions nouvelles concernant le potentiel à exploiter dans les ressources territoriales. Plusieurs ONG, organismes publics, etc., ont commencé de faire une bonne sensibilisation sur cette dynamique.

B. Indicateurs de l'émergence des territoires ruraux en Albanie



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 a valoriser
13. Existence d un processus de mobilisation de ces ressources

2° Partie

Etude de la région de Durrës – Kavaja

A. Introduction à la zone d'étude

La présentation du cas albanais, est dominée par la difficulté qu'ont les exploitants agricoles à s'organiser en commun après des périodes de collectivisme. L'historique agraire albanais de ces dernières décennies est fortement marqué par la collectivisation extrême qui a duré presque cinquante années (1946-1991). Plusieurs auteurs ; Civici (2001), Civici (2003), Cungu et Swinen (1999), Wheeler (1998), Guri et Jouve (2003) ont traité cette question et ont mis en évidence les caractéristiques de la collectivisation agraire albanaise. D'autres auteurs ont également souligné la nécessité de la coopération entre agriculteurs vu les nouvelles caractéristiques du milieu rural albanais, mais aussi les difficultés dans la réalisation de cette organisation (Skreli 1994).

Mais l'application des formes de coopération est très difficile à se mettre en place à cause d'une hostilité de la part des agriculteurs qui rejettent totalement toute forme d'organisations collectives, en se rappelant le temps de la collectivisation. La collectivisation totale qui a été mise en place en Albanie pendant 45 ans a créé une méfiance de la part des agriculteurs envers ces formes de production.

Les associations d'exploitants représentent un nombre assez marginal, nombre qui est en baisse constante, avec une vie assez courté

Selon Skreli (1994) qui a fait une étude détaillée de la mise en oeuvre de trois types différents d'associations dans les villages albanais, les raisons du rejet des formes associatives par l'exploitant agricole sont les suivantes :

- Une coopérativisation excessive dans le pays. La collectivisation de l'agriculture a affecté tout le territoire du pays même les zones de montagne, ce qui n'était pas le cas pour les autres pays de l'Europe Centrale et de l'Est, qui ont toujours gardé un secteur agricole privé à côté du secteur étatique (77% des exploitations agricoles en Pologne étaient privées) et qui sont beaucoup plus favorables aux associations.
- La collectivisation en Albanie a affecté tous les biens des paysans albanais. Vers la fin des années 80, le coopérateur ne pouvait pas avoir des surfaces agricoles privées ou de l'élevage. Cela concernait aussi les jardins familiaux comme l'élevage de quelques brebis.
- La perte totale du pouvoir de participation des coopérateurs dans la gestion des coopératives. Les coopératives agricoles ont connu deux vagues de concentration au nom de l'efficacité économique, une en 1960 et l'autre en 1970. Ces deux concentrations ont coupé les liens entre la coopérative et son village. Les coopératives regroupaient de 4 à 10 villages. Ces regroupements ont engendré une fracture entre les coopérateurs et l'organisation. L'apparition de ces « maxi organisations » n'a pas été accompagnée par une amélioration de la gestion qui aurait été nécessaire pour préserver la réputation de la coopérative auprès des coopérateurs.
- Le rôle de la coopérative dans le processus de prise de décision était très limité ; tout dépendait de l'Etat qui établissait les plans de production. Pour ces raisons là, on pense que la période des coopératives a laissé de très mauvais souvenirs dans les esprits des exploitants agricoles du pays.

La manque de collaboration est flagrante même dans la zone littorale. Les acteurs locaux comme on va le voir n'arrivent même pas à s'organiser pour profiter de la rente foncière de la zone.

L'analyse régionale est organisée en quatre parties :

- les caractéristiques principales de la zone d'étude,
- les caractéristiques démographiques de la zone,
- les activités économiques de la zone,
- le manque d'organisation des acteurs de la zone comme un facteur de la perte de profit économique pour les exploitants.

B. Description de la zone d'étude

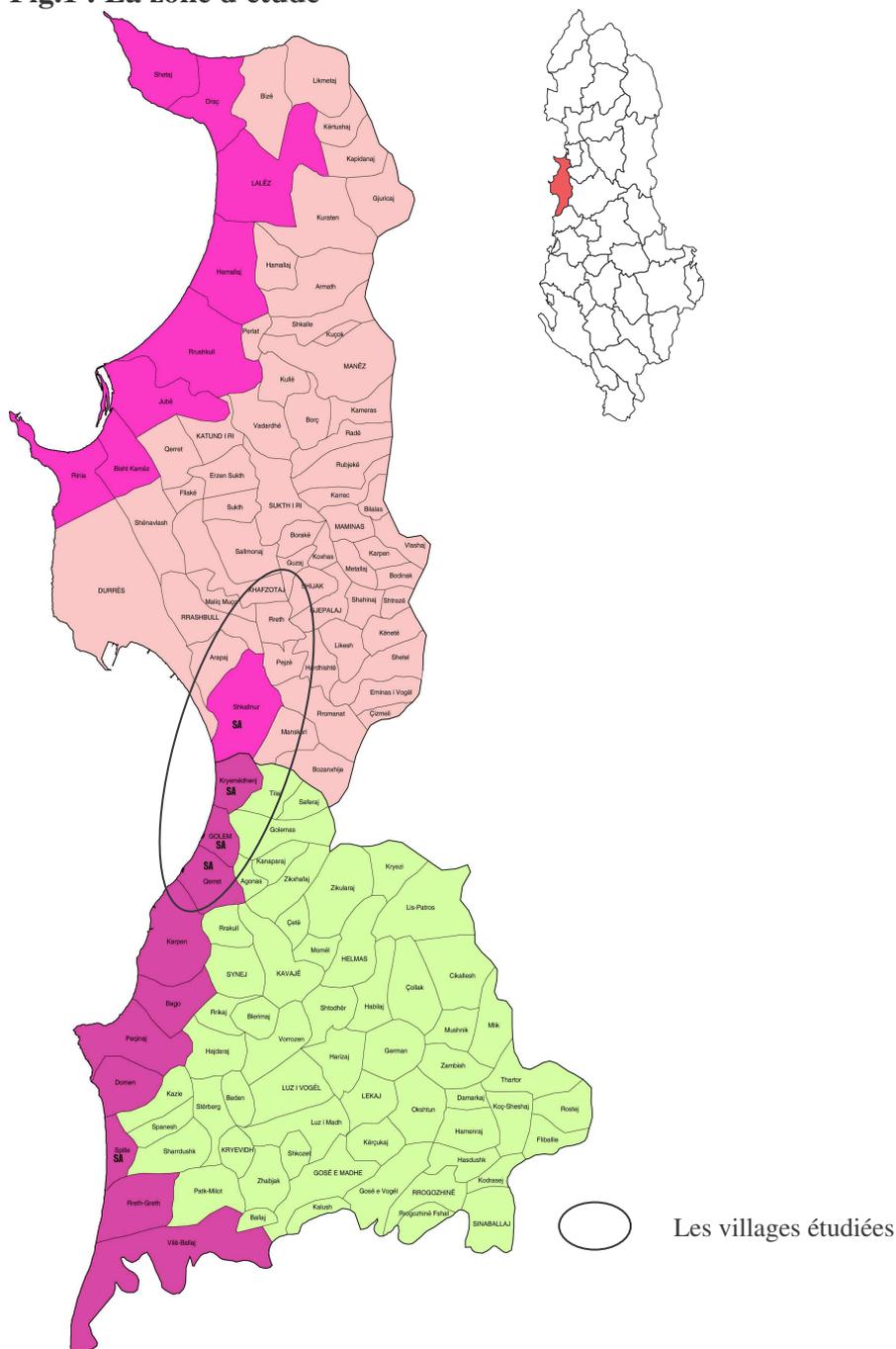
Le choix de notre zone d'étude était en même temps difficile et facile. Difficile parce que le milieu rural albanais est caractérisé par des situations très diversifiées, et facile parce la zone côtière se trouve dans une logique de développement liée au tourisme, qui fait pression sur le secteur agricole traditionnel dans la zone. La zone choisie pour mener notre étude est la zone des **districts Durrës - Kavaja**.

Les raisons qui ont guidé notre choix sont :

- Dans cette zone on voit un élan économique liée au développement touristique littoral (la zone est Tirana «backyard »).
- Les conditions économiques de la zone, comme les atouts environnementaux, font permettent d'envisager un développement économique durable.
- L'introduction des entreprises externes peut servir comme facteur déclencheur pour la territorialisation de la zone.

Dans cette zone, on a choisi les cinq villages qui ont le plus grand développement du marché foncier et du secteur touristique. Ces villages sont : Shkallnuer, Kryemëdhej, Golem, Qerret, Spillej. Le choix des villages a été fait à partir du niveau des transactions foncières faites pendant la période 1992-2005, d'après les registres cadastraux des districts. Il faut souligner que dans aucun des districts il n'y avait de statistiques concentrant les transactions foncières même dans les villages les plus impliqués par ce phénomène. Une période travail pratique préalable dans la zone côtière était plus que nécessaire.

Fig.1 : La zone d'étude



C. La famille et le développement démographique de la zone

L'analyse de la famille est un des éléments principaux qui permet la compréhension des stratégies des exploitations. De l'autre côté la famille est un facteur important de production parce elle englobe la force de travail de l'exploitation. L'analyse de la famille rurale dans les pays en transition reste une étape d'étude nécessaire.

Le nombre moyen des membres de la famille dans notre zone d'étude varie de 4.53 pour le village de Golem, à 6.1 pour le village Qerret. Ces écarts proviennent des caractéristiques historiques, sociales et économiques de la zone.

Tableau 1 :Les caractéristiques des familles dans la zone d'étude

| Village/Variable | Golem | Kryemëdhej | Qerret | Shkallnuer | Spillej |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nombre moyen des membres de la famille | 4,35 | 4,8 | 6,1 | 5,4 | 5,9 |
| Nombre moyen des membres en âge de travail | 3,14 | 2,8 | 4,7 | 4,2 | 3,4 |
| Nombre moyen des travailleurs dans l'exploitation | 0,5 | 1,55 | 3,22 | 2,43 | 2,44 |
| Nombre moyen de travailleurs qui travaillent hors l'exploitation | 2,5 | 1,2 | 1,4 | 1,7 | 1 |

Source: Enquêtes personnelles

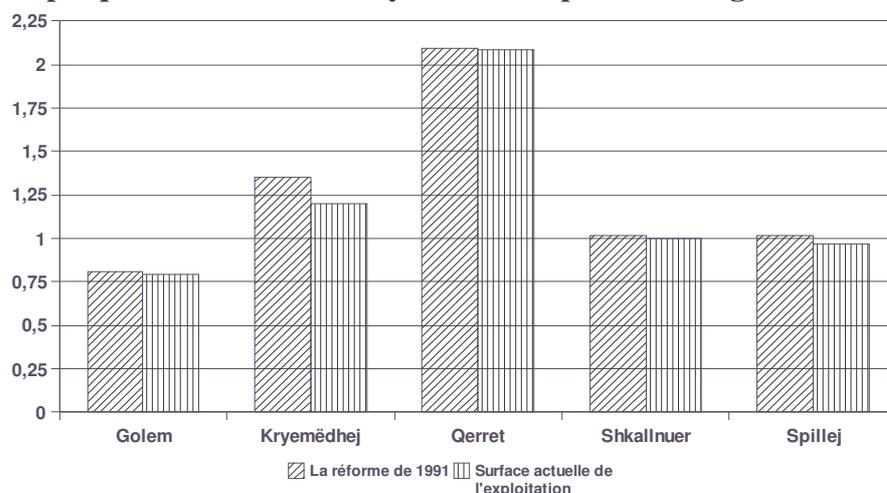
Dans l'organisation des familles, on remarque une différence entre les villages qui ont été traditionnellement touchés par le développement touristique, et ceux qui ont été plus isolés. Si on fait une comparaison entre le village Golem qui était le seul centre de vacances dans le district de Kavaja avant les années 1990, et les autres villages, on voit que la famille moyenne est plus petite, et moins liée avec la terre que dans les autres villages qui ont un attachement beaucoup plus fort à la terre. L'organisation des familles s'explique aussi par la distance entre le centre du village et la voie autoroutière. Plus la distance est petite, plus petites sont les familles (en moyenne, mais aussi si on analyse la variance) :

- La déviation standard des membres de la famille est comparable d'un village à l'autre.
- Elle a tendance à croître avec la croissance de la taille moyenne de la famille : la déviation standard pour les villages de la zone d'étude est 1.11 pour Golem, 1,2 pour Kryemëdhej, 1,6 pour Qerret, 1,07 pour Shkallnuer et 1,83 pour Spillej)).

Le nombre moyen des membres de la famille est un indicateur intéressant qui va être accompagné d'autres indicateurs concernant la famille comme les membres de la famille en âge de travailler, et surtout le rapport entre l'effectif des travailleurs dans l'agriculture et hors agriculture.

D. L'activité agricole

Graphique 1 : La surface moyenne des exploitations agricoles dans la zone



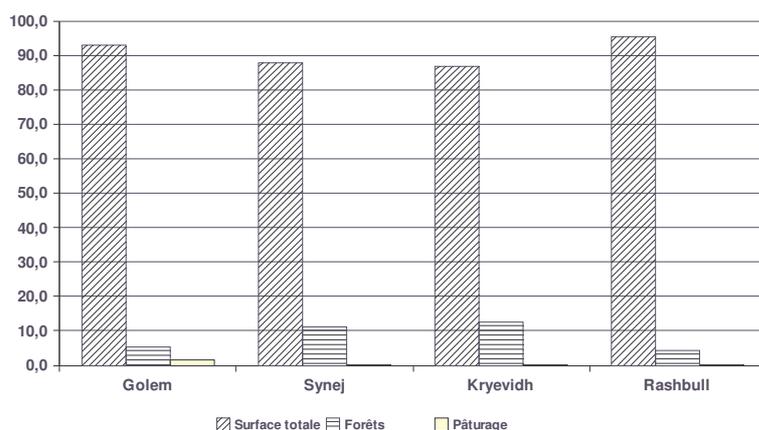
Source: Nos enquêtes

Le village le moins concerné par le marché foncier est le village de Qerret qui a certaines spécificités concernant le développement touristique. Le tourisme n'est pas développé dans ce village comme dans les autres villages de la zone. Le village est situé à quelques kilomètres de la route avec un réseau routier et de services difficiles et en pleine construction. Enfin, il faut ajouter que les plages sont assez médiocres. Ces éléments ont un impact sur le marché foncier et ralentissent le développement du tourisme.

Les caractéristiques agricoles

Les caractéristiques de la zone ont été collectés sous la forme d'indicateurs au niveau communal et non au niveau des villages. Ces indicateurs sont plus généraux que les indicateurs collectés au niveau des villages, mais pour des raisons pratiques il n'était pas possible de faire autrement. Ces indicateurs expliquent bien les tendances du développement économique et social des exploitations agricoles de la zone. Les villages de notre étude font partie de quatre communes : Golem (Golem, Kryemëdhej), Synej (Qerret) de Kryevidhit (Spillej) et de Rashbull (Shkallnuer). Toutes ces communes ont un développement agricole lié à leur situation dans la plaine la plaine, avec des cultures comme les céréales, les légumes, et l'élevage des bovins.

Graphique 2 : La surface agricole dans la zone d'étude

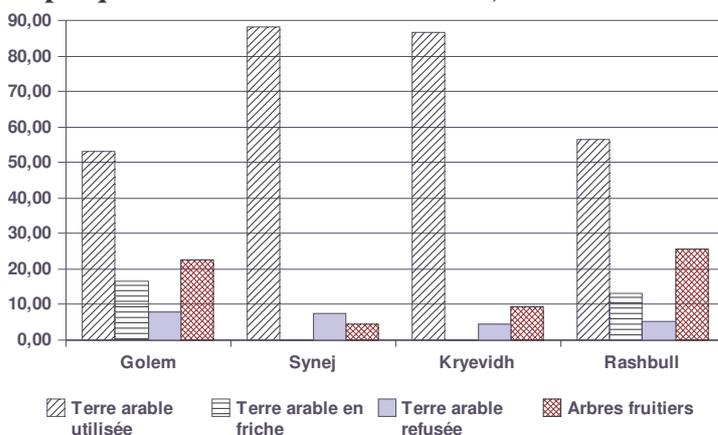


Source: MBUMK 2007

Le graphique 2 montre que la majorité des terres dans la zone sont des terres agricoles et que la part des forêts et des prairies est très minoritaire. Dans aucune commune, la surface agricole n'occupe moins de 80% de la surface totale, ce qui est tout à fait compréhensible parce que la zone est localisée en plaine et partiellement dans les collines. Il faut souligner que les statistiques n'offrent pas une information détaillée concernant l'utilisation du foncier dans la zone : la part des terres utilisées réellement en agriculture, la part des terres en friche, et les terres qui ont déjà basculé vers l'utilisation urbaine ne sont pas clairement identifiées, et plus particulièrement leur évolution pendant les dix dernières années. Ces indicateurs seraient très importants dans l'analyse des tendances d'utilisation du sol. En les considérant toujours comme des terres agricoles *de jure*, cette classification est juste parce que ces terres sont officiellement agricoles, mais *de facto*, ces terres ne font plus partie du secteur agricole depuis longtemps.

Un autre indicateur important est le niveau d'utilisation de la terre arable et notamment la surface plantée en arbres fruitiers.

Graphique 3 : La surface de la SAU ; les arbres fruitiers dans la zone d'étude



Source: MBUMK 2007

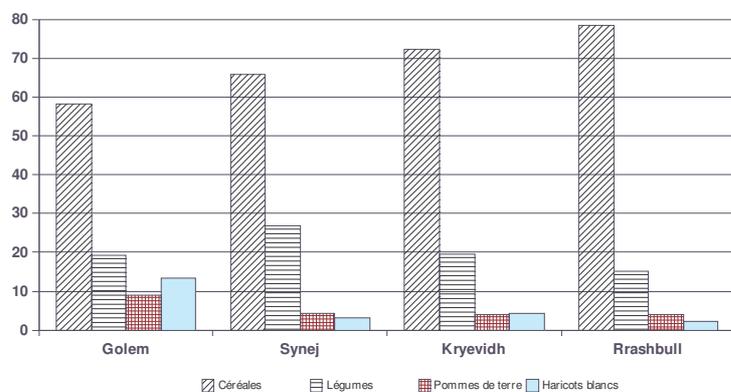
Dans la zone d'étude, le niveau d'utilisation du foncier est assez élevé. Dans toutes les communes le niveau des terres cultivées dépasse 80%. Les friches sont plus présentes dans la commune de Golem (16%). Cette situation peut s'expliquer par deux facteurs :

- premièrement c'est dans la commune de Golem que l'on trouve le développement le plus important du secteur touristique,
- mais de plus le territoire de ce village l'autre englobe aussi des collines avec des terres moins fertiles et par conséquent une surface en friche plus importante.

La même raisonnement peut s'appliquer pour la commune de Rashbulle qui est une grande commune et qui comprend plusieurs villages. Toutefois il faut souligner que dans les communes de Synej et de Kryevindh, le niveau des terres en friche est beaucoup moins important. Ces indicateurs sont liés à trois facteurs :

- Ces deux communes partagent presque la même historique agraire. Les terres sont de très bonne qualité, généralement irriguées, et on y cultive des légumes et des melons. Après la décollectivisation, ces communes ont gardé leurs caractéristiques agricoles, avec des mises en marchés des produits agricoles plus faciles, vu leur localisation près des grandes villes (Durrës Tirana, Kavaja) ;
- Le développement du tourisme dans la zone est assez récent et ne concerne pas tous les villages de la commune. Mais même dans les villages tournés vers le tourisme, l'agriculture reste l'activité principale.
- Dans la zone on remarque des investissements dans le secteur agricole réalisés par les institutions publiques (le secteur d'irrigation) qui ont amélioré les conditions du développement de l'agriculture dans ces communes.

Graphique 4 : La structure des cultures dans la zone de l'étude



Source: MBUMK 2007

La structure des cultures dans la zone d'étude reflète la structure agraire de la partie occidentale du pays. Il faut souligner que la proximité de la commune des zones touristiques et le développement de ce secteur change la structure des cultures qui comprend par exemple davantage de cultures légumières. Les autres communes qui se trouvent loin des marchés, ont une structure de cultures qui est basée davantage sur les céréales et moins sur les légumes vu les circuits assez courts de commercialisation nécessaire pour ces derniers.

Le diagnostic de la zone d'étude a mis en lumière que la structure des cultures est liée avec le développement du secteur touristique dans la zone. Les exploitations qui se trouvent plus près des zones touristiques sont marquées dans leurs stratégies de cultures par ce développement. On remarque ainsi que les agriculteurs ont choisi des variétés de cultures qui

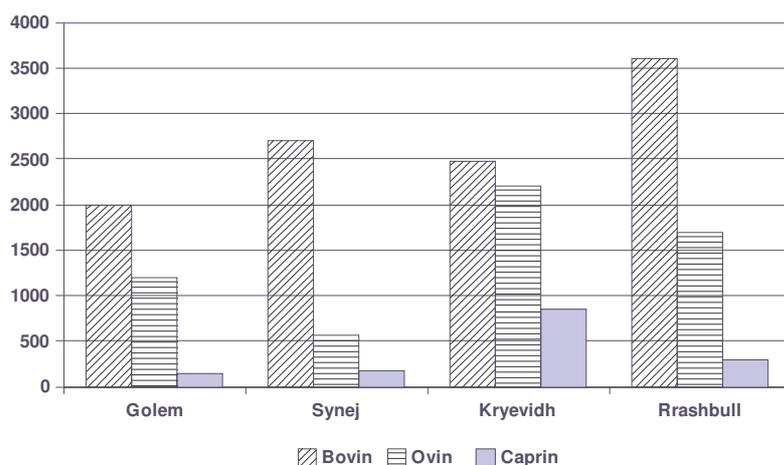
étaient les plus préférées des touristes. Dans la même logique, l'implantation des arbres fruitiers et les variétés utilisées dépendent d'une stratégie qui essayait d'utiliser les marchés touristiques de la zone, la période de récolte étant la même que celle de la saison touristique.

Toutefois, le blé reste la culture principale dans la zone. On peut comprendre cette stratégie :

- Les communes de notre zone d'étude ne sont pas totalement concernées par le développement touristique (il y a des villages qui se trouvent hors de cette logique) et la stratégie de base reste la stratégie de survie avec la dominance des céréales.
- Les stratégies basées sur les céréales servent aussi à ne pas laisser la terre an friche (le blé ne demande pas des investissements importants), en marquant ainsi la propriété sur la terre, ce qui est une stratégie nécessaire dans les conditions de pression importante sur la ressource foncière.
- Enfin il faut souligner que la production des céréales reste une importante caractéristique traditionnelle et sociale qui est étroitement liée avec la psychologie des exploitants ; changer totalement ces stratégies est quelquefois impossible.

L'élevage est aussi une caractéristique importante dans la zone. Dans les communes littorales, l'élevage reste une activité importante pour plusieurs raisons. Dans notre zone d'étude, l'élevage est principalement bovin avec un effectif moins important en ovins et caprins.

Graphique 5 : La structure de l'élevage dans la zone



Source: MBUMK 2007

Le graphique 5 montre la structure de l'élevage en nombre de têtes. Dans toutes les communes, on voit que le bovin est l'animal le plus présent dans les exploitations de la zone.

La zone d'étude est généralement localisée en plaine avec peu ou très peu de surfaces en colline ou en montagne, et par conséquent les ovins et les caprins sont moins répandus dans la zone pour les raisons suivantes :

- Dans la zone n'existe pas une tradition de l'élevage de petits ruminants. Même pendant la période de collectivisation l'élevage des petits ruminants était peu répandu.
- Dans les conditions du développement de la zone, l'élevage bovin est plus efficace vu les conditions et les marchés possibles de la zone. Les marchés directs avec la zone touristique, la ville de Kavaja, les unités de transformation de la zone qui demandent du lait de vache qu'elles transforment traditionnellement, facilitant ainsi la commercialisation du lait de vache plutôt que celui des petits ruminants.

Les informations tirées du diagnostic de la zone nous montrent que le développement de l'élevage est étroitement lié avec le développement du secteur touristique. Dans les villages qui sont directement concernés par le développement touristique, on a vu une augmentation du cheptel par exploitation (3-4 vaches/ exploitation en moyenne) qui a induit un changement essentiel dans la structure des cultures (1,5 - 2 ha de forages). La fécondation est artificielle et les exploitants cherchent à faire correspondre la période de lactation avec la saison touristique.

Un exemple de stratégie d'exploitation dans le village de Shkallnuer

L'exploitant qui était originaire du village avait travaillé pendant la période collective dans une unité spécialisée dans les vignes, et sa femme dans une unité d'élevage. Au moment du partage de la terre et de la décollectivisation, il avait demandé à avoir des terres anciennement possédées par son père dans les limites établies par la loi. Il avait aussi eu une surface de vigne (0,25 ha) dans une colline à côté du village. Après la dissolution définitive de la coopérative, l'exploitant a décidé de vendre sa maison au centre du village (située à 2,5 km de la route principale) et de construire une maison près de la route avec deux objectifs principaux : logement pour les membres de la famille dans des conditions plus favorables (près de la route, des villes, etc.) et location possible de deux ou trois chambres aux touristes qui venaient dans la zone. Du point de vue agricole l'exploitant a rétabli la surface en vigne et a loué à son frère les 0,25 ha de vigne qui dataient du temps de la coopérative. La production était utilisée généralement pour être vendue en frais dans le marché de Durrës (la zone n'offrait pas un marché assez important). Il a augmenté le cheptel d'une vache et a reçu de la coopérative trois vaches et un taureau qui était utilisé pour la fécondation des vaches dans toute la zone. Concernant les cultures, la surface de 2,5 ha qu'il avait en propriété a progressivement été cultivée en fourrages et légumes en réduisant ainsi les surfaces utilisées pour les légumes.

L'activité économique de l'exploitation est partagée entre l'agriculture et les chambres en locations pour les touristes.

Au début des années 2000, il a vendu 0,15 ha de terre en trois transactions, en finançant ainsi la construction de la maison qui peut offrir maintenant 6 studios pour les touristes pendant l'été. Concernant l'élevage, il a un cheptel de cinq vaches, qui ont leur pic de production pendant l'été, et en agriculture presque toute la surface est cultivée en fourrage, sauf 0,2 ha qui sont cultivées en tomates, poivrons concombres, etc., qu'il vend sur la côte ou aux magasins de la zone touristique. Il vend aussi des fruits, du raisin et du raki (boisson alcoolisée à base de raisin).

E. Le secteur de transformation agro-alimentaire dans la zone d'étude

Le secteur de la transformation alimentaire dans la zone d'étude est peu développé pour deux raisons principales:

- Le niveau de la production dans la zone d'étude est faible et ne peut pas donner l'impulsion nécessaire au développement de l'industrie agro-alimentaire dans la zone.
- La possibilité de trouver des débouchés pour les produits agricoles et d'élevage dans la zone ou autour d'elle ne pose pas de problèmes de circuits de commercialisation.

Toutefois, cela ne veut pas dire que dans la zone il n'y a pas du tout d'unités de transformation alimentaire, mais elles sont limitées au village de Spillej.

L'élaboration des produits agricoles se fait généralement dans l'exploitation pour des raisons d'autoconsommation et très peu pour la vente hors de la zone. Le raki constitue une exception.

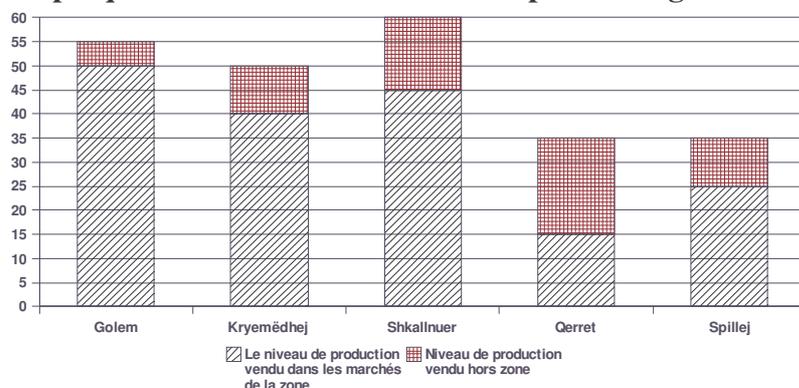
Les produits laitiers sont transformés dans l'exploitation, mais dans le village de Spillej fonctionnent deux unités de transformations qui collectent le lait pendant toute l'année. Les produits laitiers et le lait sont vendus dans la zone (spécialement pendant l'été).

Le niveau assez limité du secteur de transformation, montre que le marché de la zone suffit pour vendre les surplus qui ne sont pas assez importants dans la zone.

F. Le marché dans la zone

Le marché reste le talon d'Achille de la zone d'étude spécialement pour les villages qui sont localisés loin de la route qui n'ont pas accès au marché du reste de la zone. Dans les zones ayant un marché touristique important, le prix des produits est quelquefois le double de celui des marchés locaux des zones rurales. En effet, bien que dans tous les villages de la zone d'étude il existe un marché local et aussi une possibilité de vendre dans des zones urbaines, le poids et le rapport entre ces deux possibilités de débouchés sont très différents. Il faut souligner que d'après le diagnostic fait dans la zone d'étude le niveau des ventes dans la zone ne dépasse pas 60% des ventes totales (sauf pour le village Shkallnuer qui se trouve à côté de la zone touristique mais aussi près de la ville de Durrës).

Graphique 6 : Le niveau de ventes des produits agricoles dans la zone d'étude



Source: Nos enquêtes

Comment le montre clairement le graphique 6, le niveau du produit vendu hors de la zone d'étude est relativement faible. Dans toute la zone, le marché local est plus important que le marché hors la zone d'étude. Cette structure s'explique par l'infrastructure du village, mais aussi avec par le niveau de production de la zone qui n'est pas très important. Ces indications sont vraies pour tous les villages à part Qerret qui se trouve dans une situation assez différente. Pour ce village, le pourcentage du produit vendu dans la zone est moins important que celui qui est vendu dans les marchés de la ville. Cela s'explique par deux facteurs : premièrement, le développement du secteur touristique n'est pas assez important localement pour jouer le rôle principal dans les ventes des exploitations et deuxièmement, le village se trouve très près la route et de la ville de Kavaja qui reste un débouché important pour la zone. Toutefois, le marché de la zone reste une source importante dans la vente des produits frais

qui ont besoin de moyens de transport particuliers et pour certains d'entre eux une température contrôlée (le lait).

Concernant les autres villages, le marché local constitue le débouché principal de la zone. Les produits qui sont vendus dans ces marchés ont une plus value assez importante (fruits, légumes, lait). On peut cependant identifier au moins quatre circuits de ventes :

- Les circuits directs à l'intérieur de l'exploitation : ce circuit est le plus utilisé par les exploitations qui font de l'agriculture, mais en même temps donnent des chambres en location. Ce sont les touristes qui deviennent des consommateurs pour les exploitants. Pour les exploitants, ce circuit est assez favorable parce que la transaction est directe et la fidélité assurée.
- Les circuits directs, avec vente sur la côte: ce sont les circuits les plus traditionnels dans la vente des produits agricoles, mais les quantités ne sont pas les plus importantes. Par ces circuits passent les produits qui supportent assez bien la chaleur, et jamais le lait. Dans ce cas, il y a un contact direct entre les vendeurs et les acheteurs, mais on ne s'assure pas de la fidélité des consommateurs.
- Le troisième type de circuits est celui de la vente par un intermédiaire qui met en contact les acheteurs avec les vendeurs, mais sans participer à la transaction, ou demander une partie des profits. L'intermédiaire est généralement le propriétaire ou l'administrateur de l'unité touristique où sont logées les touristes. Ce circuit est plus courant pour le lait (vu les problèmes sanitaires de ce produit, l'intermédiaire sert comme garantie pour la qualité), mais est utilisé aussi pour les autres produits de l'exploitation. Dans ces cas là, la transaction n'est pas directe, parce qu'il est nécessaire qu'un intermédiaire garantisse une certaine fidélité des acheteurs pour les vendeurs.
- Le dernier circuit indirect : dans ces cas là, les exploitants vendent leurs produits dans des unités de vente fruit-légumes et c'est le propriétaire de l'unité de vente qui commercialise les produits auprès des consommateurs finaux. Ce circuit est suivi par les exploitants qui offrent de grandes quantités, bien qu'ils ne sont pas assez nombreuses dans la zone. Pour les commerçants, cette méthode est intéressante parce qu'elle réduit les coûts de transports. Dans la zone on remarque aussi la vente des produits aux restaurants de la zone (pour les fruits et les légumes frais) ; dans ce cas la qualité est meilleure, et le prix plus important.

Le niveau de commercialisation des produits agricoles est un indicateur important qui sert à déterminer le type d'exploitations fonctionnant dans la zone d'étude (Biba 2001). Mais, dans la zone, la situation est beaucoup plus complexe (Guri 2002). En effet, le niveau de commercialisation des produits n'est pas le seul indicateur, on peut y ajouter aussi la fertilité de la terre, la distance des exploitations avec les marchés urbains ou les marchés touristiques. Un niveau de fertilité plus important déduit des stratégies agricoles plus intensives, la courte distance avec le marché touristique déduit une intensification des activités touristiques dans l'exploitation. Dans ces conditions, les exploitations qui se trouvent dans des villages différents de notre zone d'étude ont des stratégies différentes. Il faut souligner que dans la zone d'étude le niveau de diversification des exploitations est plus important que celui de la moyenne du pays.

G. Les autres activités économiques de la zone d'étude

Les activités extra agricoles dans notre zone d'étude sont diversifiées. Toutefois, on peut noter des différences importantes entre les activités développées dans les villages, qui sont dues au développement touristique, au niveau d'isolement, à la distance avec centres urbains, etc.

Figure 2 : Les liaisons entre le développement touristique et les activités économiques de la zone



Source: Apport personnel

Dans la figure 2, on voit la liaison entre le développement du secteur touristique et les activités extra agricoles qui se développent dans la zone. Dans les villages où il existe un développement touristique assez important qui joue le rôle de moteur économique important, on constate deux cas de figure :

- Les villages dans lesquels on a un développement des activités touristiques directement liées avec le secteur touristique. Cela se traduit par des unités commerciales qui ont les caractéristiques de mini-marchés, avec une diversité importante de produits, par la présence de restaurants (qui sont assez nombreux dans la zone), de pubs, de discothèques et de petits hôtels et motels. Ces activités sont utilisées par la communauté comme des possibilités de travail ou des unités de loisir.

- Dans le deuxième cas (les villages Kryemëdhej et Shkallnuer) on voit que le développement des activités extra agricoles se fait hors du village. Bien que dans ces villages le niveau du développement touristique soit assez important, le village est localisé hors de la zone touristique, ce qui réduit énormément les activités extra agricoles dans le village.

Dans les cas où le développement touristique est relativement faible, on va aussi identifier deux cas de figure :

- Les activités extra agricoles sont importantes. Ces activités sont liées à l'isolement de la zone rurale qui en a besoin pour satisfaire les besoins de la communauté pour un certain nombre de services. Le cas le plus typique est celui du village Spillej. Dans ce village il existe traditionnellement des activités d'artisanat qui offrent encore aujourd'hui leur produits et service aux habitants du village. Parmi ces activités, on peut signaler des unités d'artisanat, des unités de transformation des produits agricoles (moulin du blé, laiterie, etc.). Pendant les dernières années, on a vu la création de nouvelles unités de commerce et de service (restaurants, hôtels, pubs, etc.). Les unités de service dans le village sont plus petites et moins modernes que dans le village de Golem.

Enfin on peut dire que dans ce village le niveau des activités est plus diversifié, mais le nombre des activités est moins important.

- Le dernier cas est celui du village de Qerret qui présente un niveau assez bas d'activités économiques extra agricoles. Cette situation s'explique par différents facteurs :

- La localisation géographique du village qui se trouve assez près de la ville qui approvisionne le village en réduisant ainsi au minimum le développement de l'activité artisanale dans le village.
- Le développement touristique de la zone qui en est à ses débuts, et les activités économiques liées avec le tourisme qui sont donc encore peu nombreuses. Elles se résument à quelques commerces, qui fonctionnent seulement pendant la période d'été.

Enfin il faut souligner que la diversification des activités économiques et spécialement l'émergence du tourisme joue un rôle important, mais pas fondamental. La diversification économique dépend aussi des autres facteurs économiques, géographiques et sociaux.

H. Les acteurs de la zone

La zone d'étude est caractérisée par un nombre limité d'acteurs locaux habitant la zone. La plupart des acteurs sont extérieurs à la zone et sont constitués par des entreprises de construction qui sont en train d'urbaniser le littoral. Les acteurs locaux sont bien moins nombreux.

Les acteurs publics locaux sont constitués par les responsables des communes qui fonctionnent avec un conseil de commune élu chaque quatre ans. Le rôle des communes reste faible dans le processus de régulation de la zone. Souvent elles sont anémiques avec très peu de moyens physiques, humains et financiers. Leur budget est dépendant du ministère des affaires internes, et les projets qu'elles présentent doivent passer un concours national pour être financées. Les communes ont le droit de réviser ou même de changer les plans d'urbanisation de la zone, de fixer les zones constructibles, en devenant ainsi un acteur très stratégique pour les constructeurs qui veulent construire sur des surfaces qui sont classées comme agricoles.

Les « kryepleqtë » sont des individus élus qui, au niveau de chaque village, sont là pour assurer un déroulement sans problèmes de la vie dans le village. Ils sont payés par les communes, mais n'ont pas le droit de prendre des décisions sur des questions importantes.

Les acteurs non publics :

Les exploitants agricoles de la zone qui ont reçu leurs terres de la réforme et de la décollectivisation de 1991, disposent, comme on l'a précisé, de surfaces de petite et de très petite taille, très morcelées. Ils sont cependant des acteurs très importants dans le marché foncier de la zone avec la poussée de l'urbanisation.

Les associations dans la zone (les associations des utilisateurs de l'eau) sont des associations qui sont créées après les conseils de la banque mondiale pour prendre en gestion le réseau d'irrigation de la zone. Ces associations n'ont pu accomplir leur rôle et n'ont pas réussi à dépasser leur statut d'associations voulues par les institutions publiques plutôt que organisées par la population locale

I. La manque d'organisation des acteurs de la zone est un facteur négatif pour les exploitants

Bien que la zone offre des possibilités assez importantes sur le plan économique pour les exploitants de la zone, ces derniers ne jouent pas encore un rôle important dans la vie touristique du littoral. Dans toute la zone littorale, il n'y a pas d'associations effectives ayant pour objectif l'organisation et la mise en place d'un produit touristique et rural. Dans tous les cas, l'offre touristique est individuelle. Elle est très peu ou pas du tout liée avec la zone rurale environnante. Il n'y a pas par ailleurs d'efforts de la part des exploitants de mettre en évidence et de valoriser les éléments ruraux de la zone.

Les études faites montrent l'importance des transactions de surface petite ou très petite (de 0,1-0,3 ha). On a identifié dans notre analyse deux facteurs principaux qui expliquent ce phénomène, la structure de la propriété et le manque des plans d'urbanisation pour la zone :

a. La structure de propriété qui est un des résultats directs de la réforme agraire de 1991.

Dans la zone d'étude comme dans tout le pays, les exploitations sont très morcelées. Cette structure foncière a un double effet négatif dans le marché foncier de la zone :

- les surfaces qui ont un intérêt économique ne sont pas importantes
- quelque fois ces surfaces sont divisées en plusieurs parcelles.

Dans ces conditions, les promoteurs touristiques doivent se mettre en contacts avec plusieurs exploitants pour assurer des surfaces plus importantes. Si on prend cela en considération, on peut expliquer l'augmentation forte du nombre de transactions pendant la période 2002-2005.. Pendant cette période, dans la zone sont réalisées des transactions avec des surfaces de plus grande taille. Enfin on peut dire que l'augmentation de la surface des transactions est contrainte par le nombre de petites parcelles, qui augmente le coût de transaction du foncier.

Par ailleurs, le manque de plans d'urbanisation pour la zone constitue un des défauts principaux des institutions centrales et locales. Bien que depuis le début des années 1990 la zone soit proclamée par les institutions centrales comme un site d'intérêt touristique, les plans détaillés de gestion de la surface n'ont pas encore été élaborés. Les promoteurs privés ont agi dans la crainte provoquée par le caractère informel de l'urbanisation, qui explique aussi sa structure morcelée.

Le nombre des promoteurs est important et de petite taille. Comment on l'a déjà expliqué dans notre analyse, l'urbanisation dans la zone a connu au moins trois phases principales :

- Les constructions destinées aux services qui sont plus nombreuses dans les premières années (1990). Celles-ci ne demandaient pas l'intervention des promoteurs mais elles étaient généralement faites par des individus.

- La deuxième phase qui est caractérisée par la une cohabitation des unités de services et des résidences secondaires (1996-2001).

- La troisième période pendant laquelle on voit des constructions importantes réalisées par des promoteurs venus généralement de Tirana et de Durrës, qui voulaient construire des résidences secondaires (2002-2005).

Dans tous les cas, les constructions ont été faites dans la plus grande illégalité. Vu les problèmes des coûts de transactions on a construit dans les petites parcelles et plus la demande était importante, plus les parcelles étaient petites et l'urbanisation chaotique. Pendant la première période d'urbanisation de la zone, les constructeurs utilisaient soit les réseaux d'infrastructure urbaine existants (là où il y en avait), soit construisaient des réseaux assez précaires d'infrastructures : l'eau potable était assuré par des puits creusés dans des terrains de sable et très près de la mer, les eaux usées étaient évacuées par des fosses septiques, l'électricité était assurée par des connections illégales, et l'accès routier n'était pas aménagé.

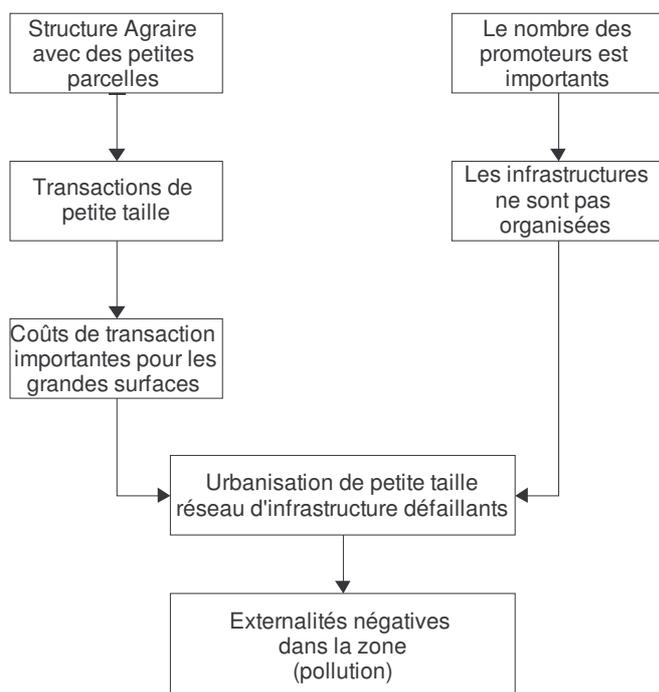
L'évolution des constructions dans la zone d'étude a très peu changé les habitudes des promoteurs vis-à-vis de la qualité de l'infrastructure offert pour les habitations. Il manquait les incitations de la part des institutions publiques pour améliorer les infrastructures urbaines dans les sites en question. La taille relativement petite des promoteurs, l'urbanisation d'une petite parcelle par un promoteur et enfin le manque de tout type de contrôle de la part des institutions publiques qui ont préférés les ignorer ces constructions, a produit des infrastructures défectueuses. Il en est résulté des problèmes environnementaux importants pour la zone. C'est ainsi que pour la période 2003-2005 le niveau de pollution de l'eau marine de la zone d'étude a atteint des niveaux importants (quelques centaines de fois de plus que les normes de l'UE (Ministria e Mjedisit 2004), (Ministria e Mjedisit 2005)¹⁹⁵.

Mais la pollution ne se limite pas seulement aux eaux, le service de ramassage des ordures ménagères organisé par les municipalités locales est assez défectueux.

Finalement dans la zone d'étude on constate une diminution des aménités touristiques quantifiables qui se répercute sur le prix du m² construit dans la zone. Le prix du m² construit dans la zone a en effet diminué considérablement pendant cinq dernières années. On est passé de 750 €/m² en 2004 à 350 €/m² en 2008. Selon un interview fait avec un constructeur dans la zone d'étude, la demande a beaucoup diminuée pendant les cinq dernières années, parce que la zone, bien qu'étant à proximité des grandes villes, n'est plus considérée comme préférée par les consommateurs de Tirana qui cherchent maintenant des zones plus au sud de pays, sur la côte Ionienne. Les points faibles de la zone sont maintenant, sa surpopulation, le niveau de pollution assez élevé, et l'urbanisation chaotique.

¹⁹⁵ Selon les rapports de Ministère de l'Environnement, la zone littorale de Durrës est la zone la plus polluée du littoral albanais. Le niveau de pollution au début de la période estivale est 300 fois plus élevé que celui des normes de l'UE.

Figure 3 : La liaison entre les structures agraires et le type de l'urbanisation en Albanie



Source : Elaboration propre

Le schéma 3 montre la liaison entre les structures foncières, les caractéristiques des promoteurs qui se sont lancés dans l'urbanisation de la zone et enfin le type d'urbanisation qui s'est développée dans notre zone d'étude et ses effets sur l'environnement. Cette chaîne de causes-effets est ressortie comme très évidente depuis le pré-diagnostic fait dans la zone en 2001, et, après, pendant les travaux faits dans la zone jusqu'en 2005. Au fur et à la mesure que l'urbanisation de la zone est devenue plus importante, les externalités négatives sont de plus en plus claires.

La passivité des exploitants dans la zone et le manque d'organisation ont eu pour conséquence un rôle assez marginal des communautés de la zone, qui n'ont pas pu s'organiser. Cela a empêché de voir apparaître une offre d'un niveau de tourisme attractif qui n'est pas compatible avec le tourisme de masse qui s'est déjà installé dans la zone. La surpopulation de la zone par des urbanisations chaotiques, a réduit l'image touristique de la zone qui maintenant est devenue la zone touristique le moins appréciée de la zone littorale du pays. Bien sur que cette perte d'aménités positives de la zone ne soit pas liée seulement avec le rôle passif des exploitants de la zone, on peut avancer qu'il n'a pas contribué à offrir un modèle alternatif au tourisme de masse traditionnel. Les exploitants de la zone seront obligés un futur proche de s'unir pour revitaliser le futur touristique de leur zone.

Conclusion

L'Albanie sort d'une période assez longue de manque d'organisation locale. Pendant presque 50 ans, les acteurs locaux ont été obligés de briser les liaisons du maillage local pour obéir à un organisation toujours plus verticale et centralisée. Cela a produit un affaïssement de

l'organisation locale, et un manque de confiance envers les associations et les organisations de base des villages.

Tout cela a produit une passivité de la part des acteurs locaux qui ont du mal à s'affirmer vis-à-vis des acteurs centraux.

L'organisation locale, assez marquée par la logique sectorielle, laisse assez difficilement la place à la logique d'organisation locale, et le concept de projet, d'organisation à la base locale est encore nouveau pour le pays.

Cependant, l'organisation de quelques associations dans le milieu rural (surtout, il est vrai à base des produits agricoles), montre qu'on assiste à un certain changement dans la mentalité et la façon d'agir dans les zones rurales du pays.

La zone d'étude prise en considération, ne montre pas un « *success story* » dans l'organisation des acteurs locaux autour d'un projet de développement, mais tout le contraire. Elle est un exemple d'impossibilité de surpasser les difficultés même dans les cas où il existe des possibilités pour s'organiser autour d'un bon exemple de développement.

Enfin on peut souligner que le manque de confiance et de collaboration entre les acteurs de la zone, a permis l'utilisation des aménités de la zone par des acteurs extérieurs qui ont très vite détruit le futur touristique de la zone sans qu'apparaisse un modèle alternatif de développement de la zone de la part des acteurs locaux. Avec la perte des caractéristiques environnementales de la zone, les acteurs locaux devront bientôt se concerter et entreprendre des activités en commun pour répondre aux nouveaux besoins des touristes et pour changer l'image de la zone qui est en train de se dégrader rapidement.

EGYPTE

1° Partie

Analyse nationale

Tahani ABDELHAKIM. IAM Montpellier

Introduction

Comprendre le processus d'émergence des territoires et les facteurs qui y contribuent se basent souvent sur l'analyse des trajectoires de développement. L'état actuel des connaissances a mis en avant la gouvernance, la décentralisation la coopération entre les acteurs qui s'inscrit dans un temps long et un sentiment d'appartenance au territoire.

Dans cette étude, l'analyse du processus s'appuiera sur un exemple contraire pour apporter un éclairage sur les facteurs de blocage du processus. Après une présentation du contexte national (1° partie), l'analyse de la région d'étude (2° partie) est organisée en trois sous points : le questionnement scientifique et la justification du choix de la région, les structures de production et les grands problèmes, et, à la fin, les acteurs institutionnels et associatifs. Comme outil de lecture du cas étudié, le concept de capital social est mobilisé pour apporter des réponses aux questions posées. Une deuxième région d'étude, très différente de la première, est également présentée dans la 2° partie. Ce choix est destiné à assurer la représentativité des deux types d'espaces ruraux du pays, c'est à dire les régions rurales des nouvelles terres mises en valeur et celles de la Vallée et du Delta.

A. Le contexte national :

a. Le poids de la géographie et l'impératif de gestion des ressources :

Plus qu'ailleurs, la géographie a été et est encore un déterminant fort de l'organisation économique et sociale en Egypte. Constitué d'un espace désertique, traversé par la vallée et le delta du Nil, le territoire national a deux caractéristiques fortes :

- une totale dépendance d'une seule source d'eau,
- une concentration de l'espace habité et des activités dans la vallée et le delta soit 4% de la superficie totale du pays.

Malgré l'existence de spécificités sociales et culturelles qui distinguent la vallée, le delta, et les zones côtières, ces deux caractéristiques confèrent au territoire national un haut niveau d'homogénéité, une forme « d'unité spatiale » et un besoin de gestion centrale de la ressource en eau pour réaliser les travaux d'aménagement nécessaires à la régulation et la distribution de l'eau du Nil.

Ainsi, très tôt dans l'histoire, l'Egypte a eu un pouvoir politique central appuyé sur une administration lourde chargée de répertorier les terres cultivées, de creuser et d'entretenir les canaux d'irrigation et de drainage, de prélever les impôts, et de régler les conflits. La distribution dans l'espace de l'habitat et des activités, traduit ce centralisme. L'habitat est regroupé sous forme de villages ou de villes, ce qui conduit à un fort taux de concentration des activités et des services.

Le pouvoir central, c'est à dire l'Etat, a assuré cette fonction interventionniste et régulatrice pendant des siècles. Elle prend de nouvelles dimensions avec l'impératif de gestion des ressources en eau et en terre, devenues insuffisantes. Avec la croissance démographique et

l'évolution des modes de vie et de consommation, le quota dont dispose l'Égypte de l'eau du Nil est loin de couvrir tous les besoins. Globalement, les études montrent que l'eau est une ressource limitée, et que la quantité d'eau disponible par habitant a atteint un niveau jugé critique depuis 1997 soit 1000 m³ par personne et par an, ce qui correspond au niveau de la «pauvreté en eau» (water poverty). D'où l'intervention des pouvoirs publics pour mettre en œuvre des politiques d'optimisation de l'utilisation de la ressource par la réalisation des économies d'eau et l'amélioration des performances techniques et économiques

Limitée dans la vallée et le delta du Nil, les terres cultivables subissent une double pression provoquée par la croissance démographique et l'urbanisation accélérée. La part de SAU par habitant est dramatiquement faible et ne cesse de baisser : de 0.25 feddan¹⁹⁶ par habitant soit 1050m² en 1960, à 0.13 feddan par habitant soit 546 m² en 2000, et à 0.118 feddan par habitant soit 495 m² en 2004. On estime qu'elle va encore baisser pour atteindre 0.09 feddan par habitant soit 378 m² en 2017 (Egypt Human Development Report, 2005).

Malgré une politique d'intensification basée sur l'irrigation permanente et un fort taux d'utilisation d'intrants, l'écart entre la production et les besoins de consommation n'a cessé de s'accroître. Durant les années 1970, l'Égypte a connu un déficit agricole important, notamment pour le sucre, les oléagineux, les céréales, tandis que les importations agricoles pesaient lourdement sur la balance commerciale. A titre d'exemple, en 1974 le taux de couverture des besoins était de 42% pour le blé et de 33% pour les oléagineux (Abdelhakim et Aboumandour 1993). Malgré une certaine progression, ce taux reste encore faible puisqu'il est de 68% en 2003/04 et de 57.9 % en 2005/06 pour le blé, de 60% en 2003/04 et de 26.9 en 2005/06 pour les oléagineux (CAPMAS 2009). C'est depuis 1974 que le déficit de la balance commerciale agricole s'est creusé, avec une croissance faible des exportations et une croissance forte des importations : de 67 million LE en 1974 à presque 4 milliard LE (soit 1 milliard \$ environ) en 1990 (Options Méditerranéennes, 1995) à environ 4 milliard \$ entre 1995 et 2000.

Il semble alors évident que la politique d'intensification ne suffit plus à assurer l'accroissement nécessaire de la production agricole pour satisfaire les besoins nationaux et relancer les exportations. L'augmentation de la surface agricole par la mise en valeur des terres désertiques devient impérative. Démarrée à la fin des années 1950 dans le cadre de quelques projets, la politique de mise en valeur des terres est déclarée la priorité nationale et forme l'axe principal de la stratégie de développement depuis la fin des années 1980.

B. Les structures de production agricole :

Les surfaces mises en valeur ont varié durant ces 50 dernières années (cf. tableau suivant) pour atteindre une **surface totale mise en valeur** de 3 240 000 feddans (1 million et 361 344 ha) soit environ un tiers de la surface agricole totale actuelle qui est de 8 millions de feddans.

¹⁹⁶ Unité de mesure nationale des terres agricoles. 1 feddan= à 0.42 hectare

Tableau n°1- Evolution des surfaces mises en valeur

| Année | 52/71 | 71/94 | 95/96 | 96/97 | 97/98 | 98/99 | 99/00 | 00/01 | 01/02 | 02/03 | 03/04 |
|-------------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| NB de fedd. | 1365000 | 1620000 | 57000 | 24500 | 27900 | 40700 | 22000 | 12700 | 28700 | 18000 | 23500 |
| En ha | 573529 | 680672 | 23949 | 10294 | 11720 | 17100 | 9243 | 5336 | 12058 | 7563 | 9873 |

Source : calculé d'après :

- l'annuaire statistique national de 2004
- General Authority for re-constructing projects and agricultural development

Pour les deux périodes de 1952 à 1971 et de 1971 à 1994, il s'agit de la surface totale mise en valeur durant chaque période.

Il est à noter que les « nouvelles terres » représentent environ 25 % à 30 %¹⁹⁷ de la surface agricole totale, avec seulement 8 % de la population.

Caractérisée par la domination des micros et des petites exploitations, l'agriculture égyptienne est majoritairement une agriculture familiale. Parmi les 3 millions 718 mille exploitations agricoles de la Vallée et du Delta, 81% ont moins de 1ha et 96.5% moins de 2 ha. Ces taux diminuent de manière significative dans les nouvelles terres pour atteindre 34.76 % et 76 %, conséquence des politiques d'installation et des effets encore faibles de la succession des générations.

A noter, le poids relatif plus important dans les nouvelles terres des moyennes et des grandes exploitations. Orientées vers des cultures d'exportation et des cultures à haute valeur ajoutée (comme les fruits, les légumes, les plantes médicinales et aromatiques.. etc.), ces exploitations sont plus modernes et font appel à la main d'œuvre salariale permanente et saisonnière. Les plus grandes exploitations agricoles en termes de surface et de capital, propriété d' « entrepreneurs » résidents en ville, se trouvent aussi dans les nouvelles terres.

Ceci conduit à des structures de production plus contrastées que dans les anciennes terres de la Vallée et du Delta où l'agriculture utilise de manière intensive la force de travail familiale, et où le poids des moyennes et grandes exploitations ne dépassent pas 3% et 0.23% respectivement.

¹⁹⁷ L'estimation de la surface des nouvelles terres agricoles varie selon les sources. Certaines données incluent toutes les terres mises en valeur en dehors du delta et de la vallée depuis les années 50, tandis que d'autres n'incluent pas les surfaces mises en valeur avant les années 70. Ces dernières sont appelées « les anciennes nouvelles terres ». Par ailleurs, plusieurs organismes interviennent dans les processus de mise en valeur, ce qui se traduit par des données différentes selon l'organisme. Par exemple, les données de l'annuaire statistique national sont différentes de celles des statistiques du ministère de l'agriculture.

Tableau n° 2- Nombre d'exploitations par classe de SAU (en milliers)

| Classe de surface | 1990 | | 2000 | |
|-------------------|------|------------|---------------------|-------------|
| | NB | % du total | NB | % du total |
| Moins 1 ha | 2267 | 77.9 | 3014 | 81 |
| 2 ha | 549 | 18.8 | 580 | 15.5 |
| 4 ha | 61 | 2 | 82 | 2.20 |
| 8 ha | 27 | 0.9 | 34 | 0.91 |
| 21 ha | 4.52 | 0.15 | 5.65 | 0.15 |
| 42 ha et plus | 1.62 | 0.05 | 2.69 | 0.07 |
| total | 2910 | 100 | 3718 ¹⁹⁸ | 100 |

Source : calculé d'après le recensement agricole de 2000

Tableau n°3 –Nombre d'exploitations par classe de SAU dans les nouvelles terres (surface en ha)

| Classe de surface | NB exploitations | % du total | SAU | % du total |
|----------------------|------------------|--------------|--------------|-------------|
| Moins de 1 ha | 78759 | 34.76 | 52811 | 5.79 |
| Moins de 2 ha | 93248 | 41.16 | 184518 | 20.21 |
| 3 ha | 15079 | 6.66 | 49690 | 5.44 |
| 7 ha | 24194 | 10.68 | 125391 | 13.74 |
| 8 ha | 7382 | 3.26 | 68022 | 1.45 |
| 13 ha | 3804 | 1.68 | 56274 | 6.16 |
| 21 ha | 2276 | 1.00 | 60166 | 6.59 |
| 42 ha et plus | 1816 | 0.80 | 315988 | 34.62 |
| Total | 226 558 | 100 | 912 860 | 100 |

Source : calculé d'après le recensement agricole de 1999/2000 (les données portent sur les terres mises en valeur à partir de 1970)

C. Le découpage territorial et l'administration déconcentrée :

Administrativement, le territoire national est divisé en 29 gouvernorats dont deux créés récemment en 2008. 5 sont des gouvernorats urbains et les 24 autres sont composés de territoires urbains (les villes) et de territoires ruraux. L'ensemble des gouvernorats sont regroupés en quatre grandes régions :

- les gouvernorats urbains (Le Caire, Alexandrie, Port Saïd et Suez),
- les gouvernorats de la Basse Egypte (10 dans le delta qui regroupent 54% de la population rurale),
- les gouvernorats de la Haute Egypte (9 dans la vallée qui comptent 44% de la population rurale)
- et les gouvernorats frontaliers (5 dans le Sinaï et le désert occidental qui

¹⁹⁸ Dans les statistiques nationales, on ajoute à ce chiffre, 82118 exploitants « sans terre » ce qui donne un nombre total de 4539188 exploitants agricoles.

représentent 1% de la population rurale).

D'après la dernière classification administrative de 2003, l'Égypte compte 1145 Unités villageoises locales. Chaque unité villageoise est composée d'un village « centre » et de plusieurs villages satellites. Ainsi on compte 4577 villages et 26670 hameaux. Chaque unité villageoise locale est dotée d'un conseil local élu (appelé « conseil du peuple ») et d'un maire nommé par le ministère de l'Intérieur.

Le conseil local n'a aucun pouvoir de décision, ses compétences étant « consultatives ». Néanmoins, il peut décider de l'affectation de tel bâtiment public ou de tel terrain et donne un avis quand il s'agit de l'allocation des ressources attribuées dans le cadre d'une intervention extérieure, par exemple une ONG ou un programme de développement, mais sous condition d'approbation du gouverneur (Fox, Ghanim, 2000).

Les collectivités territoriales (conseil du peuple au niveau de l'unité villageoise locale, et gouvernorat) n'ont pas le pouvoir de lever des impôts, et dans l'absence de fiscalité locale, les budgets des gouvernorats sont élaborés selon le modèle du budget national et y sont intégrés.

La déconcentration des services de l'administration publique se fait au niveau du gouvernorat. On trouve dans la ville capitale du gouvernorat, des directions représentant au niveau local les principaux ministères comme l'agriculture, l'irrigation, l'éducation, la santé... etc. Ces administrations sont des relais locaux ayant une fonction d'exécution des décisions centrales. Dans chaque village « centre », on trouve une coopérative agricole et une agence de la banque du développement et du crédit agricole. Ces deux institutions sont considérées par leurs origines et leurs fonctions comme des relais du pouvoir public central. Lors de la Réforme Agraire des années 1960 et à l'époque de l'économie planifiée, les coopératives agricoles et la banque du crédit agricole ont été créées par l'Etat en tant qu'outil de mise en œuvre des politiques agricoles.

Depuis l'engagement de l'Égypte dans un processus de libéralisation de l'ensemble de l'économie et la mise en place d'un programme de réforme du secteur agricole visant à supprimer progressivement l'intervention de l'Etat dans le secteur, les missions des coopératives ont été transformées et réduites à être un point de vente des intrants au prix du marché.

Par ailleurs, dans le cadre de la politique nationale d'amélioration de la gestion de l'irrigation, un programme intitulé « Egypte water use and management project » a été élaboré et mis en place par les services du ministère de l'irrigation et des ressources hydrauliques dès le milieu des années 90. Ayant comme objectif d'accroître l'efficacité de la gestion de l'eau et d'optimiser l'utilisation des ressources hydrauliques, le programme a initié la création d'associations d'usagers de l'eau (water users associations) en définissant leurs droits, devoirs et fonctions par un décret ministériel de 1995. La structuration de ces associations suit l'architecture du réseau d'irrigation qui se décline à trois niveaux à partir du fleuve : le canal principal, le canal secondaire et le canal « tertiaire » (appelé « mesquah » en arabe). Ce dernier niveau (canal tertiaire) correspond au canal qui dessert directement un ensemble de parcelles. Chaque association regroupe les agriculteurs utilisant le même canal tertiaire d'irrigation, l'ensemble des associations dépendant de l'espace desservi par un canal secondaire sont représentées au niveau d'un « conseil de l'eau ». Les fonctions de ces associations sont principalement l'entretien des canaux d'irrigation, l'application des tours d'eau, la collecte du coût des travaux d'aménagement auprès des agriculteurs, et le règlement d'éventuels conflits. Malgré une volonté affichée d'autonomisation de ces associations des

usagers de l'eau, le cadre juridique ne leur donne aucune compétence en terme d'initiative et de prise de décision dans les principaux domaines y compris leur propre organisation. L'Etat, représenté par le ministère et ses ingénieurs, conserve toutes les prérogatives pour choisir et décider.

Cet exemple montre qu'en Egypte, toutes les formes de décentralisation sont vidées de leur sens par un cadre juridique complexe et des pratiques très centralisatrices. Il suffit de rappeler que les gouverneurs, les maires et les autres postes de responsabilités au niveau local, sont nommés par le pouvoir central.

D. Les politiques publiques et les institutions de développement agricole et rural :

Après presque trois décennies d'économie planifiée et de dirigisme étatique, l'Egypte s'est engagée dans un programme d'ajustement structurel, puis dans un processus de libéralisation de l'économie. Les politiques de développement agricole et rural correspondent bien entendu à ces deux grandes périodes.

Jusqu'au milieu des années 80, la politique de développement agricole était basée sur l'intensification de la production par l'irrigation permanente grâce à la régulation du volume d'eau par le barrage d'Asswan et à l'utilisation massive des intrants fournis aux agriculteurs par l'Etat, via les coopératives agricoles, à des prix subventionnés. Les projets de mise en valeur, financés par les pouvoirs publics, visaient l'installation des petits producteurs ou de paysans sans terre sur des petites surfaces selon le modèle promu par la Réforme Agraire.

L'engagement de l'Egypte dans un programme d'ajustement structurel et dans un processus de libéralisation de l'économie, ainsi que le contexte démographique et économique depuis le milieu des années 1980, marquent un tournant dans la conception des politiques de mise en valeur. Dans un contexte de croissance démographique forte et de hausse du chômage (y compris parmi les jeunes diplômés), la mise en valeur des nouvelles terres est intégrée dans une politique globale de grands projets d'aménagement hydro-agricole ayant comme objectif de créer des emplois et des nouvelles zones d'habitation pour désengorger la vallée et le delta du Nil.

Le programme de réforme économique adopté donne une place importante au secteur privé et encourage l'investissement des capitaux privés nationaux et étrangers dans les projets d'aménagement et de mise en valeur. On voit ainsi un changement important dans les modalités d'installation des producteurs agricoles sur les nouvelles terres mises en valeur, dans la mesure où on n'installe pas seulement des petits producteurs ou des paysans sans terre sur des petites surfaces (selon le modèle des années 1960 et 1970), mais des grandes exploitations agricoles appartenant à des grandes ou de très grandes entreprises.

Sur le plan institutionnel, le développement des territoires ruraux a navigué entre plusieurs ministères et continue à être à cheval entre les politiques de développement agricole et les politiques d'aménagement. De très nombreuses structures publiques sont concernées par les actions de développement dans les territoires ruraux. Au moins six ministères (agriculture, habitat, énergie, irrigation, affaires sociales et développement local) interviennent de manière principale ou secondaire selon le type d'action. S'ajoutent à ces structures relevant de domaines différents, les grands programmes et projets nationaux. C'est le programme de reconstruction des villages égyptiens (programme Shorouk) dans les anciennes terres, alors

que dans les nouvelles terres c'est l'agence générale de mise en valeur des terres, qui sont chargés des programmes et projets de mise en valeur.

A côté de cet acteur majeur, qui est l'administration publique et de ses différentes structures, on trouve des ONGs internationales et des associations locales. Ces dernières sont le produit d'une sollicitation exogène lors de la mise en oeuvre d'un projet ou un programme international. Possédant très peu ou pas du tout de moyens propres, elles dépendent des financements accordés par les projets ou les ONGs internationaux.

A noter l'absence d'organisations de producteurs, fiables et représentatives de la majorité des agriculteurs (c'est à dire les petits agriculteurs), malgré l'existence d'une fédération des producteurs agricoles à l'échelle nationale. Cependant, l'évolution des structures de production ces deux dernières décennies a abouti à l'apparition de grandes entreprises agricoles gérées par des hommes d'affaires et des investisseurs qui s'organisent de plus en plus dans une logique de filières de production.

Conclusion :

L'entière dépendance d'une source unique d'irrigation a conduit à une forte concentration de la population et des activités économiques et une unité spatiale relativement forte. L'administration publique a été et est toujours un acteur majeur dans l'aménagement et la gestion des ressources hydrauliques. Produit d'une longue histoire, l'espace rural reflète la tension entre un héritage centralisateur et un désengagement de fait de l'Etat.

Ce faible degré de décentralisation se conjugue avec un cadre juridique et institutionnel assez complexe pour limiter les initiatives locales. La dernière loi sur les associations traduit bien la volonté des pouvoirs publics de maintenir l'action collective des acteurs difficile et sous contrôle. En contradiction avec le processus de libéralisation économique dans lequel le pays est totalement engagé depuis plus d'une quinzaine d'années, le cadre institutionnel continue à être un frein à toute forme de coordination entre les acteurs.

Compte tenu de la forte pression démographique sur des ressources déjà limitées en terre agricole, et l'impératif d'augmenter la production par d'autres moyens que l'intensification agricole, les politiques publiques de développement agricole ont fait de la mise en valeur des nouvelles terres une priorité en accordant aux investissements du secteur privé une importance croissante.

Cette politique de mise en valeur est doublée d'un objectif d'aménagement de l'espace tourné vers le redéploiement de la population sur de nouveaux espaces de vie, pour désengorger la vallée et le delta du Nil. Les nouveaux territoires ruraux ainsi créés ont la double fonction d'être des espaces de production et de peuplement.

2° Partie :

Les études régionales :

La zone de Tiba (nouvelles terres)

Tahani Abdelhakim

A. Le choix de la région d'étude et la méthodologie :

Le choix de la région d'étude s'explique par l'intérêt qu'elle apporte au questionnement scientifique.

L'espace rural est le produit de l'histoire de chaque pays. Il exprime ses évolutions successives sur les plans politique, économique et social. En Egypte, les nouvelles terres sont le produit de l'action des pouvoirs publics et d'une politique volontaire d'installation des populations et de nouvelles sociétés. D'où l'intérêt de choisir une région dans ces nouvelles terres pour analyser le processus de territorialisation en s'interrogeant sur les déterminants de ce processus de manière générale et poser plus particulièrement la question suivante : **le partage d'une ressource, en l'occurrence l'eau, pourrait-il être un facteur d'émergence d'un territoire ? Autrement dit, pourrait on créer un territoire ex nihilo ?**

La littérature scientifique a démontré que le territoire est un construit social. Que signifie cette affirmation dans ce cas particulier de sociétés nouvelles ? Est ce que l'absence de structures socio-économiques historiques peut faciliter ou au contraire empêcher cette construction sociale ? Comment la coordination entre les acteurs remplace-t-elle ou non les conflits en vue de l'intérêt collectif ?

Lors du travail de terrain, des entretiens ont été effectués avec trois catégories d'acteurs : les acteurs institutionnels, les producteurs, et les acteurs associatifs, pour tenter de répondre à ces questions. La région d'étude, située dans les nouvelles terres, possède des caractéristiques particulières qui seront présentées ci dessous.

Pour bien comprendre ces caractéristiques, il faut revenir au contexte. Historiquement, les politiques de mise en valeur ont évolué en trois périodes : la première (dans les années 60) durant laquelle les terres mises en valeur étaient distribuées à des petits agriculteurs ou des paysans « sans terre » pour créer des petites exploitations familiales selon le modèle promu par la réforme agraire. L'objectif au cours de la deuxième période (les années 70 et 80) était de résoudre le problème de chômage des jeunes diplômés en les installant sur des petites surfaces, alors que depuis les années 90, les politiques publiques accordent une place importante au secteur privé dans les nouvelles terres en autorisant la vente de grandes superficies à des investisseurs privés (individus ou entreprises) pour créer des grandes exploitations agricoles.

B. La zone d'étude :

a. Les structures de production :

La zone d'étude est située dans une des plus grandes régions de nouvelles terres mises en valeur au nord ouest du delta du Nil (région de Noubareyah).

Composée de 12 villages créés autour d'un canal d'irrigation (le canal Nasr), la zone fait partie des nouvelles terres mises en valeur dans le cadre de la troisième génération des politiques publiques, c'est à dire celles qui ont ouvert la voie à l'installation des grandes exploitations/entreprises agricoles. Originaire des villages et des villes du Delta, la population de la zone, installée depuis plus d'une quinzaine d'années, est composée essentiellement de deux catégories de résidents qui habitent dans les villages avec leurs familles: les agriculteurs et les jeunes diplômés. S'ajoute à ces deux catégories, les salariés (ingénieurs agronomes, techniciens et ouvriers agricoles) qui travaillent et gèrent les grandes exploitations alors que les propriétaires sont installés dans les grandes villes (Le Caire ou Alexandrie).

Trois types d'exploitations agricoles correspondent aux catégories de producteurs :

- des petites et très petites surfaces (de 1 à 2ha) exploitées par les agriculteurs et les jeunes diplômés
- des surfaces moyennes (de 10 à 25ha) exploitées par des petits investisseurs individuels
- et des grandes et très grandes surfaces (plus de 1500 ha) exploitées par des grands investisseurs souvent regroupés en entreprise familiale, ou non.

La production est orientée principalement vers l'arboriculture fruitière, le maraîchage (tomates notamment) et dans une moindre mesure les céréales. La quasi totalité des terres sont irriguées par aspersion ou par goutte à goutte avec l'eau du canal d'irrigation et une utilisation très ponctuelle des forages. Malgré des moyens de production modernes, les moyennes et grandes exploitations emploient beaucoup de salariés (permanents et saisonniers) et contribuent ainsi au maintien des très petites exploitations familiales gérées par les agriculteurs en offrant des emplois salariés, et donc des revenus, à la main d'œuvre familiale abondante.

C'est la destination de la production, en plus de la taille, qui différencie la logique et le fonctionnement des exploitations. Seuls les grands exploitants-entrepreneurs ont accès au marché international et exportent presque la totalité de leurs productions par l'intermédiaire d'entreprises d'exportation qui souvent leur appartiennent.

Tous les autres producteurs se trouvent contraints de vendre leur production aux grossistes, qui monopolisent la commercialisation sur le marché national, aux prix et conditions fixés par ces derniers. Très vulnérables aux fluctuations des prix, les producteurs ont recours à la diversification de la production comme stratégie de minimisation de ce risque. Or sur des petites surfaces, la diversification désavantage les producteurs dans la mesure où elle conduit à des petits volumes de chaque production, ce qui ne permet pas de négocier les prix avec les grossistes.

Deux problèmes majeurs existent dans la zone : la question de l'eau et celle des droits de propriété. L'eau d'irrigation, condition vitale, est la principale préoccupation de tous les acteurs (privés et institutionnels). La quantité, la qualité et le partage de l'eau posent de nombreux problèmes et sont une source permanente de conflits.

Le problème de l'eau :

Régulièrement, le volume d'eau disponible baisse et ne suffit plus à satisfaire les besoins de tous les producteurs. En plus, la qualité de l'eau se dégrade à cause de la pollution et de la

hausse du taux de salinité. Le non respect des tours d'eau crée des conflits entre les agriculteurs qui jugent que les grandes exploitations détournent l'eau à leur profit. Souvent, les terres de ces exploitations sont situées en amont des canaux secondaires d'irrigation, ce qui leur permet de s'approprier l'eau au détriment des exploitants dont les terres sont situées en aval des canaux.

Entre les producteurs et l'administration publique locale chargée de la gestion de l'eau, d'autres conflits existent. Il s'agit du non respect des périodes d'interdiction d'irriguer ou des tours d'eau. Pendant notre séjour sur le terrain, de nombreuses pompes électriques installées sur le canal principal fonctionnaient de manière illicite sous le regard des techniciens de l'administration qui feignaient de ne pas les voir.

Tout au temps illicite, le recours aux forages pour l'irrigation avec l'eau souterraine qui a un taux de salinité assez élevée. En plus des dégâts qu'elle cause sur le sol, elle contribue à augmenter la salinité des eaux de drainage réutilisées en partie pour l'irrigation.

Les droits de propriété :

De nombreux conflits éclatent aussi entre les producteurs et entre les producteurs et l'administration à cause des droits de propriété. Comme cela a été dit plus haut, trois catégories de producteurs s'installent dans la région. Les deux premières, à savoir les petits agriculteurs (ou les sans terre) et les jeunes diplômés, sont appelés « les bénéficiaires » autrement dit ce sont des personnes qui, suite à leurs demandes, ont été installées sur une petite surface de terres agricoles mises en valeur en échange d'un remboursement du prix de la terre étalé sur trente ans. Aucun titre de propriété ne leur est attribué avant le remboursement de l'intégralité du prix. La troisième catégorie, celle des investisseurs qui achètent des grandes surfaces en payant la totalité du prix au moment de l'acquisition des terres et se voient obtenir le titre de propriété.

Cette situation perturbe le fonctionnement du marché foncier dans la région. Les exploitants qui souhaitent acquérir des terres et ceux qui souhaitent vendre ont d'énormes difficultés à réaliser ces transactions. D'où le recours à des « arrangements » juridiques pour contourner ces difficultés mais étant donné le caractère plus ou moins illégal de ces arrangements, cela conduit à plus de blocage dans de nombreux cas. Sans oublier la distorsion des prix de la terre qu'introduit l'absence de titre de propriété pour la majorité des producteurs, dans la mesure où le prix varie selon l'existence ou non d'un titre de propriété.

b. Les acteurs institutionnels et associatifs :

La population de la région d'étude est composée des familles d'agriculteurs et de celles de jeunes diplômés qui ont été installés il y a un peu moins d'une vingtaine d'années.

Ils sont originaires des villages du Delta du Nil qui se trouvent à un peu plus d'une heure de la région d'étude. Depuis cette époque, certains jeunes diplômés ont abandonné soit pour cause d'échec de leurs exploitations et /ou par manque d'adaptation à leur nouvelle vie. Il semble que le taux d'abandon soit beaucoup plus faible chez les agriculteurs qui n'ont pas d'autres choix car ils ne possèdent pas de terre dans leurs villages d'origine.

Cette population est hétérogène par certains aspects : les origines sociales, le niveau d'éducation, l'expérience et le savoir faire technique. Le projet poursuivi est aussi un facteur de différenciation significative. Pour les uns, vivre et travailler dans la région est un projet de vie, pour d'autres, il s'agit d'exploiter une opportunité professionnelle et économique sans vraiment envisager de vivre dans la région ou de s'y attacher.

Il n'existe pas dans les villages des nouvelles terres les mêmes institutions publiques qu'on trouve dans chaque village des anciennes terres c'est à dire les collectivités territoriales, la coopérative agricole et l'agence de la banque du crédit agricole.

Les villages implantés dans les nouvelles terres n'ont pas de conseils municipaux ni de maires nommés comme c'est le cas dans les anciennes terres. La gestion est éclatée entre plusieurs administrations publiques, selon les domaines de compétence (différents ministères chargés de l'habitat, de l'électricité, de l'eau, des écoles...etc.). Bien entendu, ceci rend la coordination des services encore plus difficile. Toutefois, une structure locale du ministère de l'agriculture, localisée sur la zone, appelée « direction du contrôle général » est censée assurer une certaine coordination entre toutes les autres administrations publiques intervenant au niveau local. Le responsable de cette direction, « le contrôleur général », représente de manière générale une forme d'autorité suprême dans la région.

Les acteurs associatifs se résument à deux associations : une association des usagers de l'eau (water users association) et une association de développement local. La première a été créée dans le cadre de la loi nationale de la fin des années 90 pour regrouper les agriculteurs dont les terres sont desservies par le même canal secondaire d'irrigation. Théoriquement chargée de gérer les tours d'eau, de régler les conflits et de veiller à l'entretien des canaux, l'association est jugée par les agriculteurs, inefficace et sans pouvoir réel. Elle souffre d'un cadre juridique étroit et des désaccords permanents entre ses membres.

Quand à l'association du développement local, elle est constituée principalement des jeunes diplômés et surtout de leurs épouses. Malgré des membres motivés et capables, elle est limitée dans son action par le manque des moyens financiers et dépend totalement des financements hasardeux accordés par les ONGs ou les organisations internationales.

Les grands exploitants sont de loin les acteurs les mieux organisés. Ils ont leurs propres associations de producteurs exportateurs au niveau national. La plus grande est sans doute l'association des producteurs exportateurs horticoles qui comptent plus de 200 membres, et quelques dizaines de salariés. Elle organise des sessions de formation pour les agronomes et techniciens salariés des grandes exploitations, publie des bulletins d'information technique et économique, et forme un lieu de rencontre et de débats pour ses membres.

C. Le processus de territorialisation dans la région d'étude :

Existe-t-il un processus de territorialisation dans la région d'étude ? La réponse à cette question ne peut être que nuancée. Dans un premier temps, on peut répondre par la négative tout en expliquant les raisons, ensuite on va identifier les facteurs qui laissent prévoir des possibilités d'émergence territoriale.

a. Les facteurs négatifs :

Force est de constater que le fonctionnement de la région est entièrement tournée vers l'extérieur. Zone de production de matière première, les activités de transformation ou de conditionnement ne s'y sont pas installées et la production est acheminée vers l'étranger ou d'autres régions. Les habitants gardent encore des liens forts avec leurs régions d'origine, certains allant même jusqu'à y laisser leur familles pendant plusieurs années avant de décider de les amener dans la région d'étude. Le déficit institutionnel, caractéristique générale dans

le pays, est accentué dans la région d'étude par l'absence totale d'institutions locales, même faibles et inefficaces, et l'éloignement physique des institutions publiques (à l'exception de la direction du contrôle général) qui ont la charge d'y intervenir.

Certaines contradictions fortes sont à souligner : Malgré l'engagement du pays dans un processus de libéralisation de son économie, et la volonté des pouvoirs publics d'accorder une place privilégiée au secteur privé notamment dans le développement agricole, la grande majorité des producteurs (c'est à dire les petits agriculteurs) n'ont pas les moyens de valoriser les opportunités que peut offrir l'économie libérale. D'une part, le cadre institutionnel maintient le contrôle sur les initiatives des acteurs, et d'autre part, le renoncement des pouvoirs publics à assumer certaines fonctions crée un déficit institutionnel et particulièrement en ce qui concerne les services d'information et de conseil indispensables aux agents économiques.

Lors des entretiens, les agriculteurs ont tous souligné l'écart qui existe entre l'orientation des politiques publiques qui les incitent à opérer des choix de production en tant qu'agent économique et l'absence des moyens d'aide à la décision qui leur fournissent les informations sur les prix, les marchés... etc.

Globalement, il ressort des entretiens que la question de la confiance est centrale. Les producteurs n'ont pas confiance dans les pouvoirs publics et les institutions. Ils soulignent que « les règles du jeu » ne sont ni claires ni bien définies, et surtout ne sont pas respectées ou changent souvent. L'activité économique des producteurs est soumise constamment à la corruption, au marchandage et aux longues négociations à chaque étape du processus, ce qui rend les coûts de transaction très élevés et diminue fortement l'efficacité du système économique.

Conséquence du déficit institutionnel et de la non-confiance, l'investissement comporte plus de risque, et cette insécurité liée au fonctionnement institutionnel décourage de nombreux acteurs. Les grands producteurs-entrepreneurs, plus instruits et disposant d'importants moyens financiers, s'organisent pour pallier les insuffisances institutionnelles, et bénéficient de certaines facilités grâce à leur proximité avec les centres de pouvoir et de décision.

Ce contexte tend à développer chez certains producteurs de la région un comportement de prédation. Autrement dit, ils envisagent leurs activités dans la région comme un investissement à moyen terme avec l'objectif de maximiser la rentabilité financière au détriment de tous les autres aspects. En plus des conflits décrits plus haut, s'ajoute un conflit d'intérêt profond entre les producteurs ayant un projet de vie à long terme et ceux qui pratiquent une forme d'exploitation « minière » des ressources de la région.

La région d'étude ne réunit pas, à ce stade, les éléments constituant un territoire. Le sentiment d'appartenance n'existe pas encore compte tenu de l'histoire relativement courte de l'implantation de la population, les institutions locales sont faibles ou inexistantes, et les acteurs sont éclatés, atomisés et en face à face avec l'administration publique et le pouvoir.

b. Un capital social encore faible mais qui peut se développer.

Mais ce qui semble, dans un premier temps, handicaper le processus de territorialisation c'est plutôt le manque de capital social, concept pertinent pour expliquer le fonctionnement de la région d'étude et les raisons pour lesquelles le processus de territorialisation est en panne.

Concept dit polysémique, il a été revisité et enrichi dans les années 90 par les travaux des économistes comme Woolcock, Narayan, Putnam et bien d'autres, qui ont démontré le lien entre le capital social et le développement économique.

Le capital social peut être défini comme « l'ensemble des normes et des réseaux qui facilitent l'action collective » (Woolcock et Narayan, 2000).

Englobant toutes les formes de liens sociaux interpersonnels et de groupes, le capital social inclut les organisations sociales (groupes, associations, et réseaux..), ainsi que les normes et valeurs qui en découlent comme la confiance.

On distingue aussi dans la littérature sur le sujet, le capital social individuel qui renvoie aux interrelations sociales et le capital social collectif qui est une ressource mobilisée par les individus ou les groupes.

La grille d'analyse des différents types de capital social proposé par Woolcock, appliquée à la région d'étude explique bien la faiblesse du capital social au niveau de la région. Elle distingue trois types de capital social ;

- les relations horizontales entre des personnes (niveau micro) ayant des caractéristiques communes ou des liens privilégiés au sein de la communauté. Ces relations créent un capital social de type « bonding » c'est à dire qui resserre les liens entre des groupes spécifiques au sein de la communauté. Il existe dans les groupes religieux ou les familles.
- Les relations sociales au niveau de la communauté (niveau méso) qui lient des personnes appartenant à différentes catégories socio-économiques, renvoient au capital social de type « bridging » c'est à dire le capital social qui crée des ponts entre les différents groupes de la communauté. Ce niveau de capital social constitue la base de la gouvernance locale parce qu'il renvoie aux institutions et aux structures de la coopération communautaires.
- Les relations plus ou moins formalisées entre l'ensemble d'une communauté et l'extérieur (niveau macro) constituent le capital social de type « linking ». Il s'agit de la capacité de la communauté à avoir des liens avec d'autres communautés ou avec les centres de pouvoirs ou de décision.

Ces différents niveaux de capital social forment un « lubrifiant » du système et améliorent son efficacité et son efficience en augmentant les échanges, en réduisant les conflits, en facilitant la recherche des solutions, la construction des compromis, l'apprentissage collectif et finalement en diminuant les coûts de transaction.

Générateur de la confiance et de la coopération, le capital social est un déterminant de l'action collective elle-même indispensable dans le processus de territorialisation.

C'est la faiblesse du capital social dans la région d'étude qui explique en grande partie la réponse négative à la question de départ. Si le capital social de type « bonding » (celui qui crée des groupes spécifiques) est en cours de construction, les deux autres types, c'est à dire ceux qui créent des relations entre les groupes au niveau local et entre le niveau local et l'extérieur, sont inexistantes. Ce qui explique le manque de confiance entre les acteurs, la prédominance des conflits et de la recherche des solutions individuelles, à l'exception des grands producteurs qui bénéficient d'un capital social important à la fois de type « bonding » dans le cadre de leurs organisations professionnelles et de type « linking » étant donné leur proximité avec les centres de pouvoir et de décision. Or, ce capital social est « déterritorialisé » autrement dit il est tourné vers l'extérieur de la région d'étude. D'une part, les grands producteurs n'habitent pas sur place, et d'autre part, leurs associations correspondent à des filières de production au niveau national.

Le cadre institutionnel national, qui n'offre que des simulacres de décentralisation, rend toute forme d'action collective provisoire et ponctuelle. Or, les producteurs subissent des pressions croissantes dues à la fragilité de leurs situations économiques et de l'état des ressources en eau.

Dans l'absence de toute forme de régulation extérieure, la coordination entre les acteurs pour mettre en place des formes de gouvernance locale va s'imposer par nécessité comme seule voie possible pour éviter une dégradation irréversible de l'état des ressources en eau qui se traduira par une perte du principal facteur de production.

Conclusion :

En s'interrogeant sur les facteurs d'émergence des territoires de manière générale, on s'est posé la question de savoir si le partage d'une ressource vitale comme l'eau d'irrigation pourrait contribuer ou initier un processus de territorialisation.

Après avoir décrit le contexte national, indispensable pour comprendre la problématique de la région d'étude, nous avons présenté les structures de production et les différentes catégories d'acteurs dans la région ainsi que les principaux problèmes qui sont les conflits autour du partage de l'eau et les droits de propriété. En l'absence de collectivités territoriales, la région se caractérise par la faiblesse de son tissu institutionnel avec la présence de deux associations très peu actives à cause du manque de moyens financiers pour l'une et de cadre institutionnel inadapté pour l'autre. La méfiance vis à vis des pouvoirs publics, le manque de confiance renforcé par l'absence ou le non respect des règles, ne laisse place qu'à un mode de gouvernance basée sur les relations personnelles, les marchandages et la corruption.

La différence marquée entre la catégorie des grands producteurs et les autres producteurs s'exprime non seulement dans les structures de production et leur fonctionnement mais aussi dans la capacité à s'organiser à l'échelle nationale.

Les conflits et la recherche de solution individuelle priment sur la coopération et l'action collective. Ceci s'explique par la faiblesse du capital social des acteurs locaux, mise à part les grands producteurs, ce qui ne constitue pas un terrain favorable à la coopération entre les acteurs. Il semble alors évident que la construction de ce capital social local est une des conditions nécessaires au processus de territorialisation.

La vallée du Nil, la zone d'El-Ézab¹⁹⁹

Milad YACOUB

El-Ézab Bahari²⁰⁰, littéralement traduit par « les Hameaux Nord », est un village composé de trois entités plus petites qui seront appelées zones bâties pour éviter d'utiliser le mot hameau qui renvoie, pour le lecteur français, à une zone de taille beaucoup plus réduite qu'en Égypte. Les deux villages voisins, El-Ézab Bahari et El-Ézab Quebli, « les Hameaux Sud », composent ensemble une Unité villageoise locale (UVL) appelé « El-Ézab ». El-Ézab Bahari est le village mère. El-Ézab Quebli est le seul village dépendant de l'UVL. El-Ézab Bahari se trouve dans le district d'Ésna qui est actuellement rattaché au gouvernorat de Louxor et qui faisait partie au moment de la collecte des données du gouvernorat de Quéna. La partie habitée du village se trouve sur le bord du Nil et les champs s'étendent à l'intérieur de la vallée jusqu'aux limites du désert. Une route goudronnée, parallèle au Nil, passe le long du village. Cette route relie les trois principales zones bâties qui constituent le village, du nord au sud : El-Nasreya, El-Fawares, Hamrodam. El-Ézab Bahari est délimité au nord par le village de Geziret-El-Mataana, au sud par El-Ézab Quebli, à l'est par le Nil et à l'ouest par la limite du désert.

Administrativement, les deux villages actuels, celui du Nord et celui du Sud, ne faisaient qu'un, qui s'appelait simplement El-Ézab qui se traduit par les hameaux. Ce village était attaché à l'UVL d'Asfoun (au nord d'El-Ézab). En 1991, El-Ézab est devenu indépendant avec le statut d'Unité Villageoise Locale. Il s'est doté de sa propre administration locale et de son propre conseil populaire local. Devenant une UVL, il s'est divisé en deux villages, El-Ézab Bahari et El-Ézab Quebli. Cette décision, purement étatique, avait sans doute comme but de favoriser le développement par un découpage administratif plus maîtrisable compte tenu de l'augmentation de la population.

Composé de trois zones bâties, proche de la ville d'Ésna, avec un territoire qui va du Nil jusqu'aux limites du désert, le village d'El-Ézab Bahari est marqué par une géographie assez particulière. À vrai dire, il y a peu de villages en Égypte composés de plusieurs zones bâties, le modèle dominant étant d'avoir une zone bâtie centrale avec plusieurs satellites minuscules autour. Il est aussi rare que les villages s'étendent du Nil jusqu'au désert. El-Ézab Bahari a cette particularité géographique parce que la vallée à cet endroit est moins large qu'ailleurs. Ces éléments particuliers rendent ce village très illustratif pour étudier les dynamiques territoriales puisque, dans un seul village, on arrive à déceler les différents rapports géographiques 1) à l'intérieur du même village entre différents zones bâties, 2) avec les villages voisins de la même UVL et à l'extérieur de l'UVL, 3) l'effet de voisinage avec la ville, 4) l'effet d'être directement situé sur le Nil et enfin 5) l'effet de proximité avec le désert. La population totale d'El-Ézab Bahari est de 19 000 habitants, ce qui correspond au double de la moyenne nationale qui se situe entre 8 500 et 9 000, mais qui reste habituelle pour un village égyptien compte tenu des écarts importants qui existent : le village le plus peuplé du gouvernorat, Hoo, dépasse les 55 000 habitants. Le village choisi pour cette étude est un

¹⁹⁹ Contribution tirée de la thèse de doctorat de Milad YACOUB qui porte sur le fonctionnement de deux associations de développement local très liées entre elles et présentes dans ce village du sud de l'Égypte. Cette recherche se distingue par une méthodologie qualitative basée sur l'observation participante. Les données ont été recueillies entre avril et août 2006. La thèse a été soutenue en février 2008 à l'université de Paris X Nanterre. Un livre tiré de cette thèse a été publiée en 2009 chez l'Harmattan sous le titre « Comment fait-on du développement local ? Un exemple en Égypte ».

²⁰⁰ Les noms du village et de certains lieux mentionnés ont été modifiés pour garder l'anonymat et respecter la vie privée des personnes concernées. C'est la raison pour laquelle aucune carte de la zone n'est fournie.

village considéré comme étant plutôt pauvre, faisant partie de la région de la Haute-Égypte qui est elle-même moins développée que le reste du pays.

A. Infrastructures et manques en infrastructures

L'UVL d'El-Ézab, créée en 1991, était considérée comme une des plus pauvres et des plus défavorisées du gouvernorat de Quéna. C'est pourquoi en 1994, elle a été prioritaire lors du lancement du programme national de développement intégré, appelé Chourouk²⁰¹. Ce programme concernait les infrastructures de base. Des fonds importants ont été débloqués pour une mise à niveau du village. Dans ce cadre, les réseaux d'eau potable et d'électricité ont été améliorés. Des rues asphaltées et éclairées la nuit ont été tracées à l'intérieur du village. Plusieurs bâtiments publics ont été construits comme celui du central téléphonique ainsi qu'un nouveau bâtiment pour l'école secondaire. Le programme a également financé la construction de locaux pour quelques associations de développement local et quelques centres de jeunesse. À partir des années 2000 – 2001, un autre programme national, appelé plan d'urgence, a pris la relève pour la mise à niveau de l'infrastructure des villages. Il continue à financer des projets, surtout pour des voies asphaltées et pour l'éclairage des routes. L'État s'intéressait peu aux projets créateurs de revenus pour les populations considérant que ce type de projet devrait être porté par les particuliers. Depuis quelques années, le Fonds Social pour le Développement et le fonds de développement local s'activent dans ce domaine. Ces deux fonds encouragent la création de PME de productions agricoles, agroalimentaires ou artisanales, le premier cible les jeunes et les femmes, tandis que le second a une visée générale. Plusieurs moulins à grains ont été créés sur place, en ayant bénéficié de crédits du fonds de développement local. Cela fait partie d'une politique globale de lutte contre la pauvreté et contre le chômage.

B. Les activités économiques et la place de l'agriculture

Les villageois et les leaders locaux présentent leur village comme un village pauvre. Cela est confirmé par les statistiques. Selon le rapport du programme des Nations unies pour le développement, le produit intérieur brut par habitant du village est estimé à 1 956 \$ (en parité du pouvoir d'achat) contre une moyenne nationale de 4 152 \$. Toutefois, cette pauvreté ne fait pas de ce village une exception puisque celle-ci touche l'ensemble des populations rurales, surtout en Haute-Égypte.

Ce rapport sur le développement humain du gouvernorat de Quéna publié en 2005 par le PNUD et le Ministère de Planning et du Développement Local évalue la moyenne de la population active (âgée de 15 à 59, sauf étudiants, femmes au foyer et hommes en service militaire) dans l'ensemble des villages du district d'Ésna à 23,7 % de la population. À défaut de chiffre exact, le nombre d'actifs à El-Ézab Bahari peut être calculé d'après le barème du district et serait de l'ordre de 4 500 personnes (23,7 % des 19 000 habitants). Ce chiffre reflète la forte proportion de la population dépendante, essentiellement composée d'enfants et de jeunes faisant des études.

El-Ézab Bahari, d'une surface de 3 252 feddans (1 366 ha) incluant les zones bâties et les terrains agricoles, est un village très agricole. L'agriculture est l'activité économique principale pour la plupart des habitants. Loin derrière, vient la pêche dans le Nil. Une partie de la population, la plus instruite, travaille dans l'administration publique ou dans l'éducation nationale. Les principaux produits agricoles sont la canne à sucre dont la récolte est

²⁰¹ Ce programme, s'étale sur la période 1994 – 2017. Il est mis en place par l'Agence de la Construction et du Développement du Village Égyptien ACDVE, le principal organe étatique responsable du développement rural en Égypte depuis sa création dans les années 1970.

acheminée par le chemin de fer et par des tracteurs à une usine de sucre dans le district voisin d'Armant. Les autres cultures importantes sont le maïs et des fruits et légumes tels la tomate et la mangue. L'élevage de vaches et de buffles sert essentiellement à la consommation domestique. L'agriculture est entièrement irriguée par l'eau du Nil, par gravitation ou par pompage selon le niveau du sol. Les données sur les productions végétales et animales sont présentées dans les tableaux suivants ayant comme source le plan économique et social intégré du village égyptien, ACDVE (Agence pour la Construction et le Développement du Village Égyptien – Ministère du Développement Local)

Tableau 1 : Principales productions végétales d'El-Ézab Bahari en 2000

| Produit | Surface (en feddans) | Équivalent en hectares |
|---------------|----------------------|------------------------|
| Canne à sucre | 1 067 | 448 |
| Tomate | 620 | 260 |
| Maïs | 483 | 203 |
| Orge | 230 | 97 |
| Blé | 192 | 81 |
| Trèfle | 85 | 36 |

Tableau 2 : Principaux cheptels d'El-Ézab Bahari en 2000 (avant la crise de la grippe aviaire qui a considérablement touché l'élevage de volaille)

| | Cheptel |
|-----------------|---------|
| Poules | 15 700 |
| Canards et oies | 13 020 |
| Lapins | 800 |
| Moutons | 718 |
| Buffles | 678 |
| Chèvres | 637 |
| Vaches | 463 |

Comme ailleurs dans la vallée du Nil en Égypte, la propriété foncière est morcelée et l'agriculture est intensive. El-Ézab compte environ 1 300 exploitants agricoles, dont 65 % ont une taille inférieure à un feddan (un demi-hectare). La taille moyenne d'une exploitation est d'environ deux feddans (1 ha) et par conséquent l'agriculture ne peut qu'être intensive. Le produit est partiellement commercialisé, une partie étant dédiée à l'autoconsommation.

L'économie locale du village, trop dépendante de l'agriculture, a besoin de se diversifier pour créer des emplois surtout pour les jeunes chômeurs. Les plus imaginatifs de ces jeunes arrivent à trouver des idées nouvelles pour créer des services qui répondent aux besoins ou aux aspirations des villageois : coiffeurs, magasins de téléphonie mobile, repasseurs, disc-jockeys pour animer des fêtes. Les jeunes innovants parviennent à s'en sortir, mais cela n'apporte pas une solution globale aux problèmes de l'économie du village.

C. Les rapports avec la ville et avec le désert limitrophe

La proximité de la ville d'Ésna, qui compte 64 500 habitants, est un élément important pour l'analyse de la situation du village. L'avantage évident est l'accessibilité facile des habitants du village aux services dont dispose la ville. Des taxis collectifs relient le village à la ville en quelques minutes pour la modique somme de 35 piastres (l'équivalent de cinq centimes d'euro selon les taux de change d'août 2006). Ces taxis circulent jour et nuit avec une fréquence de seulement quelques minutes pendant les heures de pointe.

Cette proximité d'un pôle urbain est aussi un handicap pour le développement du village : plusieurs services n'ont pas de raison d'y être développés. L'existence d'un marché quotidien de fruits et légumes dans la ville d'Ésna ne justifie pas la création d'un marché au village pour des questions d'économies d'échelle. La seule ambulance affectée par le Ministère de la Santé au dispensaire du village a été transférée à l'hôpital central de la ville sous prétexte qu'elle continuera à desservir le village en cas de besoin.

Ayant un périmètre qui s'étend jusqu'aux limites du désert, El-Ézab Bahari possède des possibilités d'extension géographique. Les villageois peuvent conquérir le désert, mettant en valeur de nouvelles terres agricoles irriguées par l'eau de la nappe phréatique ou par des canaux d'irrigation de l'eau acheminée du Nil. Cette initiative est réservée aux villageois qui disposent d'un certain capital qui leur permet d'investir dans un tel projet qui ne devient rentable qu'à partir de la troisième ou quatrième année. Pour les pouvoirs publics, la conquête du désert est aussi une solution aux problèmes de logement dans le village où la construction sur le terrain agricole est interdite et où le périmètre habité est limité. Les villageois, n'attendant pas l'action des pouvoirs publics, ont déjà commencé depuis une dizaine d'années à conquérir le désert avec leurs propres moyens. Le manque de planification et d'encadrement rend cette tâche difficile.

D. Les acteurs du développement

Plusieurs formes de classification existent pour ce qui concerne les acteurs locaux. Nous pouvons les classer en élus locaux, acteurs publics, privés et associatifs (ou société civile). On peut aussi les classer en acteurs individuels (leaders locaux) et collectifs. On peut aussi les classer en acteurs directement concernés par les processus de développement local et acteurs indirectement impliqués. Nous essayons ici d'articuler les trois types de classification pour arriver à dresser un aperçu général des acteurs locaux du territoire étudié.

Le Conseil Populaire Local est l'organe qui rassemble les élus locaux. Son rôle est de faire entendre la voix des habitants sur les questions d'ordre public. Ce rôle est indissociable de celui des leaders locaux : le maire, les chefs des gardes champêtres, les associatifs et surtout les personnes influentes de chaque famille élargie.

L'instance réelle de prise de décision est difficile à cerner d'autant plus qu'une confusion existe entre le conseil populaire et *l'administration de l'UVL* qui est l'organe exécutif. Dans les entretiens réalisés séparément avec le Président de l'UVL et celui du Conseil Populaire Local, chacun a pu prétendre avoir le pouvoir réel, tout en affirmant qu'il collabore avec les autres. À cela s'ajoute le service de sécurité de l'État « Amn El-Dawla » qui garde une certaine mainmise, implicite ou explicite, sur la vie politique. Le conseil étant impuissant face à l'administration et aux services de sécurité de l'État, les promesses de ses membres ne peuvent pas être tenues dans la plupart des cas. Leur marge de manœuvre ne leur permet pas de résoudre les problèmes concrets des habitants.

L'échelon le plus local de la représentation du Ministère de la Solidarité Sociale est *l'Unité de Solidarité Sociale* qui se trouve à El-Ézab Bahari et est au service de l'ensemble de l'Unité Villageoise d'El-Ézab. Cette unité sociale joue un rôle ressemblant à celui des caisses d'allocations familiales et celles de l'assurance vieillesse en France. Elle distribue différentes sortes d'allocations pour les familles nombreuses, les mères seules, les handicapés et d'autres catégories de personnes. Cette distribution se fait en argent comptant dans le siège même de l'unité sociale. La majeure partie du travail consiste à recevoir les demandes d'allocations, à mettre à jour les listes et à effectuer les paiements au début de chaque mois. D'autres fonctions, d'importance moindre, sont aussi assurées. Il s'agit de garder un lien avec les

associations de l'Unité Villageoise et de gérer quelques projets tels que celui de la femme rurale.

Ensuite il y a la catégorie d'*organisations de la société civile*. En chef de file de cette catégorie on trouve les associations de développement local. Ce sont des associations ayant un statut juridique autonome, créées selon la loi n° 84 de 2002. Une dizaine de ces associations existe dans El-Ézab Bahari, dont la moitié est inactive ou presque et au moins cinq autres associations sont dans le village d'El-Ézab Quebli. Toutes ces associations sont dites « de développement de la société locale ».

En plus des associations, d'autres types d'organisations de la société civile existent dans le village. Ce sont les coopératives agricoles et les centres ruraux de jeunesse, organisations tellement proches de l'État qu'elles sont souvent considérées comme « paraétatique ». Elles ne sont pas particulièrement concernées par les dynamiques de développement local.

Finalement il y a *le secteur privé*. Il est essentiellement composé d'agriculteurs avec un écart considérable entre un petit nombre d'exploitants agricoles ayant une assez grande surface cultivée et la majorité d'agriculteurs cultivant des surfaces plus petites. Il existe aussi quelques entrepreneurs qui investissent dans le commerce de proximité, le tertiaire, l'artisanat ou autre petits projets.

Dans toutes ces catégories d'acteurs, il faut souligner que seules les associations de développement local sont « spécialisées » dans le domaine du développement proprement dit. C'est la mission qu'elles se sont données ; la fonction que les autres partenaires attendent qu'elles remplissent. C'est pourquoi il est indispensable de regarder les activités et les projets associatifs de près pour comprendre les dynamiques de développement social et économique de cette zone. Du côté du secteur public et des élus locaux il faut aussi s'intéresser au couple administration de l'UVL et Conseil Populaire Local, un couple qui fonctionne ensemble non sans ambiguïté et qui est particulièrement concerné par les équipements et les infrastructures locales. Pour compléter le paysage des acteurs impliqués du côté public, il faut enfin s'intéresser à l'Unité de Solidarité Sociale qui joue un rôle important surtout pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le secteur privé est appelé à collaborer avec les acteurs publics et associatifs pour le développement économiques, mais à lui seul il n'est pas capable d'envisager des projets d'ensemble pour tout le territoire.

E. Des activités et des projets territorialisés

Pour avoir une illustration couvrant différents types d'ancrages territoriaux du développement local, nous allons présenter les activités et les projets des deux associations sur lesquelles notre recherche a focalisé : l'association de développement de la société locale d'El-Fawares créée en 1994 qui a une vocation généraliste et l'association du développement de la société agricole d'El-Ézab Bahari, créée en 2002 et qui est spécialisée dans le développement agricole. Ces différents activités et projets seront classés sous trois rubriques : activités et projets à territoires localisés, à territoires intermédiaires ou à territoires éclatés.

a. Activités et projets à territoires localisés

Parmi les différents projets et activités des deux associations, celui ayant le territoire le plus restreint est le projet de l'eau potable, entrepris par l'association d'El-Fawares en 1997. L'UVL était à l'époque en train de mettre en place le réseau de tuyaux dans les rues, mais les tuyaux qui relient les maisons au réseau public étaient à charge des habitants, ce qui constituait une difficulté pour les ménages les plus démunis. L'association a pu trouver un financement auprès de l'ONG Care International Egypt pour financer l'acheminement de l'eau potable aux ménages qui n'étaient pas en mesure de le faire. Nous constatons que les

104 ménages qui ont bénéficié du projet sont des ménages de la seule zone bâtie d'El-Fawares, pourtant, ce projet répondait à un besoin général qui concerne les ménages pauvres de l'ensemble du village, et même au-delà de celui-ci. Le financement de ce projet était limité : il fallait faire un choix. Il est clair que l'équipe de l'association, à l'époque, a favorisé les habitants de la zone bâtie à laquelle ses membres appartiennent.

Le projet de microcrédit de l'association d'El-Fawares est presque autant localisé. Un simple comptage montre que sur les 336 femmes bénéficiaires de ce projet depuis sa mise en œuvre en 2002 et jusqu'au mois d'août 2006, seulement une dizaine n'appartient pas à El-Fawares. Celles issues de Hamrodam, d'El-Nasreya ou d'ailleurs sont rares. Là aussi, le besoin auquel répond ce projet n'est pas spécifique à une zone bâtie. Plusieurs explications à cette concentration sont valables et complémentaires. D'abord, les réseaux sociaux et le bouche-à-oreille, étant la principale source d'information, ont fait en sorte que le projet soit resté lié aux femmes de cette zone bâtie. À cela, s'ajoute la représentation que les villageoises et les villageois se font de cette association à travers son nom : les habitants d'El-Nasreya voient mal pourquoi ils auraient recours à une association qui s'appelle El-Fawares. Enfin, les membres du conseil d'administration et surtout le président de cette association gardent leur liberté de choisir les candidates retenues. Les critères essentiels sont l'appréciation du besoin éprouvé par les demandes de microcrédit et la confiance dans le sérieux des candidates et sur leur capacité à rembourser. Les décideurs ont plus de facilité d'apprécier les besoins et d'avoir confiance pour les femmes qu'ils connaissent mieux plutôt que pour celles qu'ils ne connaissent pas ou pas assez.

b. Activités et projets à territoires intermédiaires

Un autre groupe d'activités est dans une catégorie territoriale intermédiaire : ce sont des projets non exclusivement réservés à une zone bâtie, mais ayant quand même une certaine préférence facile à détecter, toujours en faveur d'El-Fawares. Ils sont trois dans cette catégorie : le projet de collecte des eaux usées de l'association d'El-Fawares, le projet de microcrédit de l'association agricole et le jardin d'enfants de l'association d'El-Fawares.

Le projet de collecte des eaux usées a un côté localisé comparable à celui de l'eau potable. Il s'agit d'un projet financé par le Fonds Social de Développement, principal bailleur de fonds de l'État égyptien. Toutes les fosses septiques étanches construites dans le cadre de ce projet sont localisées dans El-Fawares. Les 77 ménages abonnés à la collecte, service que l'association assure par l'intermédiaire de deux tracteurs avec citernes, sont tous de cette même zone bâtie. Cependant, à cause de la forte demande qui dépasse le cadre de la zone bâtie, les conducteurs des deux tracteurs se sont mis d'accord avec les responsables de l'association sur un planning qui consiste à se répartir le travail de telle façon qu'un tracteur fasse la collecte des abonnés et que le second s'occupe des autres endroits où les clients paient à chaque vidange. De ce fait, ce projet fonctionne à moitié sur un territoire restreint à la zone d'El-Fawares et l'autre moitié ouverte à toute l'UVL et parfois même au-delà.

La deuxième activité à territoire intermédiaire est le projet de microcrédit de l'association agricole, financé par le Fonds Social de Développement. Depuis son lancement en 2005 jusqu'au mois d'août 2006, 169 femmes ont bénéficié de ce projet. Elles viennent de l'ensemble d'El-Ézab Bahari, dont l'association porte le nom. Elles sont 90 à appartenir à El-Nasreya, soit 53 %, 70 à appartenir à El-Fawares, soit 42 % et seulement 9 de la Hamrodam, soit 5 %.

Notons qu'il existe un projet de microcrédit avec un territoire localisé exclusivement sur El-Fawares, un deuxième dans une catégorie intermédiaire et il en existe aussi un troisième qui porte le souci de s'adresser équitablement aux habitants des différentes zones bâties, non pas seulement d'El-Ézab Bahari mais également d'El-Ézab Quebli. Il s'agit du microcrédit du projet de développement de la femme rurale qui est sous la responsabilité directe de l'unité de Solidarité Sociale.

La troisième activité avec un territoire intermédiaire est le jardin d'enfants. Activité fondatrice de l'association d'El-Fawares, elle était au départ destinée aux enfants des ménages des trois zones bâties. Dès la création d'un autre jardin d'enfant associatif par l'association d'El-Nasreya, les enfants des ménages de cette zone bâtie ont cessé de fréquenter le jardin d'enfants d'El-Fawares. Depuis, celui-ci regroupe les enfants des deux zones bâties d'El-Fawares et de Hamrodam.

c. Activités et projets à territoires éclatés

Il existe une troisième sorte d'activités dont les territoires sont si souples que l'on peut même se poser la question de la pertinence d'utiliser la notion de territoire. Ce sont des projets dont les bénéficiaires n'ont apparemment aucune tendance d'appartenance territoriale commune. Ce n'est pas par hasard que ces quatre projets sont des projets de développement agricole. Le territoire de chacun de ces projets n'est pas construit autour d'une appartenance à un espace géographique commun, mais plutôt à un aspect précis de cette activité économique principale qu'est l'agriculture.

Pour bien illustrer le phénomène d'éclatement territorial, on peut prendre l'exemple du projet « Safe Agriculture for Farmers in Egypt – SAFE », projet d'agriculture raisonnée mis en place conjointement par les deux associations entre 2003 et 2006, cofinancé par l'union européenne, la coopération autrichienne pour le développement et l'ONG Care Autriche et coordonné par Care Egypt. L'idée de ce projet était de faire connaître les bonnes pratiques environnementales aux petits agriculteurs du sud de l'Égypte et de les inciter à pratiquer une agriculture raisonnée et biologique. Dans le cadre de ce projet, une vingtaine d'exploitations agricoles a été labellisée agriculture biologique. Sur un total de 110 agriculteurs concernés par les différents stades de ce projet, plus de la moitié n'appartient pas à El-Ézab Bahari. En plus, mes interlocuteurs n'ont pas pu identifier l'origine territoriale de 31 agriculteurs qui ont participé aux activités de ce projet, soit 28 % du total. Être lié à un territoire précis, que ce soit à El-Ézab ou à un autre, n'est pas une condition pour pouvoir participer à ce projet, mais le vrai critère était le fait d'avoir une exploitation assez importante pour pouvoir y mettre en place ces nouvelles pratiques.

Il en est de même pour les agriculteurs qui ont été sélectionnés pour commencer la démarche en vue de l'obtention de la certification EurepGAP qui permettra à leurs produits un accès aux marchés européens. Au mois d'août 2006, la liste comptait 10 agriculteurs. Parmi eux, seulement deux appartiennent à El-Ézab Bahari. Les huit autres sont d'origines variées. Ce projet, impliquant une démarche coûteuse pour la mise aux normes des exploitations, ne s'adresse qu'aux grands exploitants munis d'une capacité importante à investir dans de tels procédés. Mais l'association ne peut pas se limiter à un territoire restreint, sinon il n'y aurait pas assez de candidats. L'idée est d'engager les grands exploitants dans un premier temps, puis par la suite d'associer à leurs côtés d'autres agriculteurs moins grands, sans doute à ce moment il y aura une préférence pour les agriculteurs locaux.

Le même phénomène d'éclatement territorial est perçu dans les autres projets de développement agricole, à savoir l'atelier de fabrication de compost (engrais biologique) de l'association agricole et le projet de l'agriculture pour l'exportation El-SHAMS, tous deux mis en œuvre par l'association agricole. Les agriculteurs qui achètent le compost produit par l'association ne peuvent être limités à ceux d'El-Ézab, sinon les stocks ne seraient jamais écoulés. La clientèle visée est si large que l'association n'a pas hésité à exposer son produit dans un salon d'agriculture au Caire.

Pour l'exportation de produits agricoles dans le cadre du projet El-SHAMS²⁰² (Enhanced Livelihood from Smallholder Horticultural Activities Managed Sustainability) commencé en 2003 pour une durée de quatre ans en collaboration avec l'ONG Care, les agriculteurs d'El-

²⁰² Comme jeu de mots, l'acronyme du projet veut dire le soleil en arabe.

Ézab Bahari ayant les moyens et le désir de s'y engager ne sont pas assez nombreux pour atteindre la masse critique qui permettrait la mise en œuvre de telles opérations. Associer d'autres agriculteurs devient un choix pragmatique auquel il n'est pas possible d'échapper pour pouvoir se lancer dans de telles activités.

F. Un projet pour le territoire ou un territoire pour le projet ?

L'élément le plus intéressant qui ressort de cet aperçu d'activités et de projets vu sous l'angle de l'ancrage territorial est le fait que deux dynamiques complémentaires existent : d'un côté, des territoires appellent à la mise en œuvre de projets répondant aux besoins des populations et de l'autre, des occasions de projets qui se présentent aux acteurs entraîne une délimitation territoriale qui ne s'explique plus par la nature même du projet que par la volonté des acteurs. Le découpage administratif, la géographie physique, ainsi que toutes les représentations sociales, culturelles et identitaires qui en découlent, influencent les comportements des acteurs associatifs.

Ces acteurs associatifs sont en train de définir et redéfinir constamment des limites spatiales qui leur semblent pertinentes en fonction de leurs attentes, de leurs besoins, des opportunités qui se présentent devant eux, et surtout des dynamiques sociales qui sont à l'œuvre. Ce jeu d'interaction sociale permet à chaque projet ou activité de constituer une variante spatiale : parfois le territoire d'action est indéfinissable traversant les frontières administratives, parfois il correspond à l'UVL, à l'ensemble du village d'El-Ézab Bahari et parfois même il se limite à la zone bâtie d'El-Fawares à laquelle la majorité des responsables des deux associations étudiées appartiennent.

Les appartenances territoriales des acteurs associatifs expliquent en partie les choix de délimitation spatiale des activités et des projets. La nature de chaque activité ou projet explique le reste. Le découpage administratif sert de base de négociation ; résultat : flexibilité spatiale et territoire à géométrie variable.

G. Le développement local d'El-Ézab, négocié le neuf et le déjà établi

Le développement entrepris par les associations étudiées n'est pas une révolution par rapport aux ordres préexistants, mais c'est un mélange de la reproduction des dynamiques sociales locales déjà à l'œuvre et le changement de celles-ci. C'est un mouvement lent dans lequel le développement local est à la fois conditionné par le contexte et agit comme facteur de changement de celui-ci. Les activités associatives introduisent une source importante de nouveauté dans la vie locale qui s'intègre tant bien que mal avec l'organisation déjà établie.

Le contexte social local aide à comprendre ce qui se vit dans les associations pour les différents acteurs et ce que les associations, en tant qu'organisations, vivent. Aussi, les acteurs des associations, insérés dans leur contexte local, témoignent de l'influence de l'organisation de leur société sur le fonctionnement interne des associations et sur les opérations de développement qui en découlent, d'une manière plus ou moins forte selon les cas.

Ainsi, on trouve des traces des différents modes d'interrelations entre les habitants des trois zones bâties d'El-Ézab Bahari et avec les villages voisins sur l'orientation des différentes activités associatives et le territoire d'action de chaque projet. On voit aussi les enjeux familiaux qui font que certaines familles élargies soient plus ou moins représentées dans les différentes activités ainsi que dans les postes de responsabilité des deux associations. La distinction entre les personnes selon leur niveau économique est aussi un facteur auquel la participation de ces personnes est soumise. De même, être une femme ou un homme est une condition d'accès ou un handicap, selon les cas, pour devenir bénéficiaire ou être membre du conseil d'administration. Les sensibilités religieuses des différents acteurs ont aussi une certaine influence sur les logiques associatives. Quant aux tendances politiques, elles ont

beaucoup moins d'importance pour les associations, mais elles demeurent comme une dimension à prendre en compte par les acteurs locaux.

H. Secteur public et associations, une collaboration discrète

Le cas d'El-Ézab montre une collaboration, voire une connivence qui est à l'œuvre entre l'État, principalement représentée par l'administration de l'UVL et l'Unité de Solidarité sociale, et les associations. Même si à première vue, des signes d'opposition peuvent apparaître, l'étude approfondie dévoile des accords qui s'opèrent parfois d'une manière discrète et étonnante.

Dans un contexte où les organismes d'État sont contraints à des restrictions budgétaires, sont en situation de suremplei et fonctionnent avec une lourdeur administrative imposante, ceux-ci ont peu à proposer aux associations. De l'autre côté, les associations ont un cadre plus souple et sont mieux équipées en matériel bureautique. Dans cette situation, les administrations font jouer les avantages que leur donne la législation en appliquant les textes de loi selon les circonstances, ce qui fait que les relations deviennent nuancées entre le formel et l'informel. De leur côté, les associations ont une grande capacité d'adaptation et cherchent sans cesse des compromis.

Dans un climat de relations interpersonnelles amicales, ces arrangements voient le jour sans beaucoup de tensions. Des échanges financiers et de services ont lieu dans les deux sens et dans lesquels chacune des deux parties tire profit. Il arrive parfois, d'un côté comme de l'autre, de demander conseil sur un sujet d'intérêt public. Les autorités locales n'hésitent pas à se montrer flexibles et encourageantes pour les associations.

Rappelons que certaines activités associatives comme le jardin d'enfants, la collecte des eaux usées et l'acheminement de l'eau potable touchent des secteurs auxquels l'administration de l'Unité Villageoise et le Conseil Populaire Local devraient s'intéresser mais pour lesquelles, faute de moyens, elles ne sont pas en mesure de contribuer pleinement. La présence d'associations qui peuvent prendre en charge de telles fonctions sans demander du crédit aux autorités publiques locales constitue un atout non négligeable pour ces dernières.

La présence d'associations actives est aussi un élément important pour que les responsables locaux puissent se vanter du dynamisme de leur territoire. Dans leurs discours, ils ne manquent pas de citer l'exemple des projets des deux associations pour montrer qu'El-Ézab est en bonne voie. Ils tiennent aussi à ce que l'image de ce qui se passe à l'intérieur des associations soit présentée comme un bon exemple.

Il y a un nouveau mode de gouvernance qui commence à voir le jour mais qui reste difficile à définir. La montée en puissance des associations, l'apparente prédominance des organismes étatiques et les intérêts des acteurs privés représentés par les grands exploitants agricoles font que la gouvernance réelle ne correspond pas à ce qui se laisse généralement apparaître. Il faut vérifier ultérieurement si ce nouveau mode de gouvernance pourra s'exprimer moins timidement.

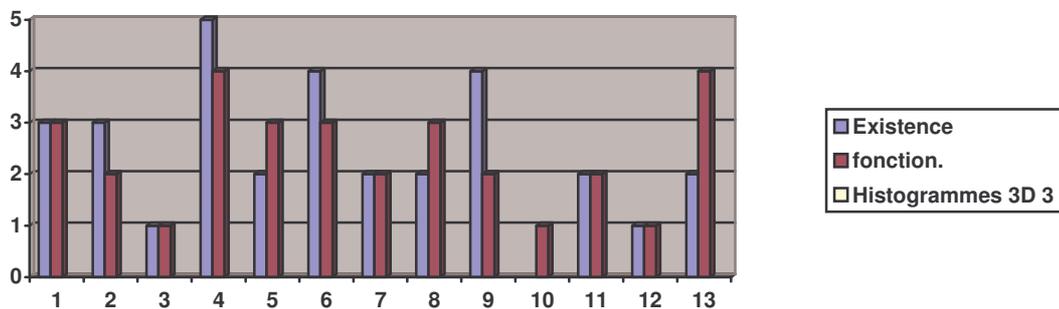
I. Ouvrir les portes du territoire sur un monde plus large

Il semble qu'un des principaux apports des associations de développement dans la construction territoriale est la possibilité d'atteindre un certain équilibre entre une approche locale du développement et une insertion dans un contexte global. L'approche locale va de soi par la nature même des associations et leurs rapports avec le territoire dans lequel elles se trouvent. Le risque d'une optique trop locale pourrait limiter les options et les possibilités d'action pour le développement. L'ouverture vers l'extérieur, avec la contribution des partenaires institutionnels comme les différents bailleurs de fonds notamment l'ONG Care, est un facteur qui tend vers cet équilibre. De ce fait, l'articulation entre le local et le global devient une réalité palpable.

Cet équilibre se traduit aussi par la possibilité donnée aux associations d'avoir une reconnaissance à un niveau national et international qui peut compléter la reconnaissance locale déjà existante. En collaborant avec Care, chacune des associations prend de l'importance symbolique et morale qui vient du fait qu'elle a la chance de faire parler d'elle à Louxor, Quéna, Le Caire et peut-être même Bruxelles ou Washington. Avoir une place dans un cadre qui dépasse le local donne aux acteurs locaux un sentiment valorisant leurs efforts et qui est bénéfique pour leur motivation.

Pour ces associations locales, des partenaires comme Care représentent une source importante d'accès au monde extérieur : innovation, apports techniques et financements nécessaires pour les activités associatives. Cependant, il faut noter que le mouvement associatif local existe à El-Ézab bien avant la relation avec Care, ce qui confirme l'authenticité de celui-ci et met en retrait la présupposition que les associations ne seraient que des structures capteurs de financement plutôt que des vrais organismes de développement local.

Indicateurs de l'émergence des territoires ruraux : l' Egypte (M.Nawar, M.Yacoub)



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 a valoriser
 13. Existence d un processus de mobilisation de ces ressources
 14. Unite administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial
- 14. Unité administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial :**

Unité villageoise locale UVL

Chaque unité villageoise locale se compose de plusieurs villages, quatre en moyenne, dont le plus grand s'appelle village-mère ou village-centre et les autres s'appellent villages dépendants ou villages satellites.

Le village-centre est celui où se trouve le siège de l'unité d'administration locale (municipalité) et le conseil populaire local (les élus locaux représentant tous les villages de l'UVL). En plus des villages, l'unité villageoise locale peut comprendre des unités administratives plus petites.

L'Egypte compte 1133 unités villageoises locales en 2002, avec une moyenne de 34000 habitants/UVL. Ces 1133 UVL se composent de 4549 villages ayant chacun en moyenne 8500 habitants.

Il faut noter que le découpage en UVL répond à une vision politique et ne correspond donc pas forcément à un découpage de territoires de développement économique et social.

Indicateur 1 : Administrations déconcentrées E3 F3

Chaque UVL est dotée d'une unité d'administration locale (municipalité) qui est sensée faire le lien entre le citoyen et les administrations aux échelons supérieurs en lien avec le conseil populaire local (les élus). Dans leurs structures et leur fonctionnement, les administrations des UVL ne sont pas de vrais centres de décision pour les affaires locales mais ils ne font plutôt qu'adapter et appliquer les décisions déjà prises aux échelons supérieurs, tout en asseyant d'articuler et d'organiser les efforts des administrations sectorielles. L'Egypte reste un pays fortement centralisé.

Administrations sectorielles E 3, F 2 :

Pour chaque UVL il existe une administration d'état civil, un commissariat de police, un central téléphonique ou plusieurs (représentant local du ministère des télécommunications) une unité de santé qui est une sorte de dispensaire ou petit hôpital (représentant local du ministère de la santé).

Dans un certain nombre d'UVL il existe une unité sociale (représentant local du ministère des affaires sociales), administration de l'éducation (représentant local du ministère de l'éducation).

Il n'existe pas d'unités administratives locales relevant du ministère de l'agriculture, ni du ministère de l'irrigation. Les représentants de ces deux ministères se trouvent dans l'échelon du « markaz » qui est supérieur aux UVL.

Le fonctionnement des administrations sectorielles n'est pas orienté particulièrement vers le développement mais c'est plutôt fournir les services des différents ministères.

Indicateur 3 : service d'appui au développement : (E 1, F 1)

Récemment les UVL commencent à être dotées chacune d'une « administration de développement local » qui est sensée coordonner les projets de développement sur la zone et gérer les projets entrepris par le ministère de développement local (un ministère à part entière depuis 1999). L'expérience est assez récente, ce qui rend le jugement sur son fonctionnement difficile.

Indicateur 4 et 5 : territoires de projet sectoriel : (E 5, F 4) et de projet global (E 2, F 3)

Les projets restent largement sectoriels, plutôt que globaux. Cela est dû à la forte centralisation de l'Egypte qui fait que les décisions de projets soient plus centralisées au niveau de chaque ministère plutôt que localisées au niveau de l'UVL, ce qui rend les administrations sectorielles plus puissantes que l'administration de l'UVL qui est sensée les intégrer dans une vision globale.

Indicateur 6 : Associations territoriales incluses dans les projets : (E 4, F 3)

Dans le milieu rural égyptien, il existe plusieurs sortes d'organisations locales de la société civile. Nous allons nous limiter ici aux « associations de développement local », les plus impliquées dans les projets de développement local. Il s'agit d'un type d'associations ou d'ONG purement locales qui sont créées par des initiatives de la population pour répondre aux besoins et entreprendre des projets de développement local. Il existe au moins une association de développement local dans quasiment toutes les UVL. Ces associations font parti de plusieurs projets de développement quelque soit les sources d'initiatives de ceux-ci : initiative purement locale à travers l'association même, initiative émanant de l'administration

de l'UVL avec son administration de développement local, initiatives de programmes nationaux comme ceux du ministère de développement local ou initiatives internationales. Le fonctionnement de ces associations de développement local varient en fonction des compétences des personnes impliquées et n'est pas toujours à la hauteur des attentes.

Indicateur 7 et 8 : Associations territoriales suscitées par les ONG (E 2, F 2) et associations territoriales spontanées (E 2, F 3)

Nous pouvons dire que la plupart des associations de développement local, surtout celles créées avant les années 1990, sont spontanées. Celles-ci rencontrent les initiatives des ONG nationales ou internationales pour collaborer dans des projets qui donnent plus de dynamisme aux associations locales.

Il existe aussi des cas d'associations suscitées par les ONG. Dans ce cas l'arrivée de l'ONG est une opportunité pour concrétiser une volonté locale déjà existante pour commencer une démarche de développement local.

En comparant la performance du fonctionnement des deux types d'associations, on trouve que celles qui sont spontanées sont plus performantes sur le long terme car leur pérennité est mieux assurée sans soutien extérieur.

Indicateur 9 : législation sur les associations territoriales (E 4, F 2)

Ces associations obéissent à la loi n°84 de 2002 et à sa charte exécutive n°178 de 2002. Cette loi succède à celle de 1999 abrogée par la cour constitutionnelle, qui elle-même succède à celle de 1964 qui était contestée sur tous les plans. La nouvelle loi semble bénéfique pour le développement dans la mesure où elle élargit la gamme d'activités que les associations peuvent entreprendre. Toutefois elle met des restrictions sur l'octroi de financement étranger qui doit rester contrôlé par le ministère des affaires sociales. Sur le terrain cette loi semble causer plus de soucis pour les grandes associations nationales que pour les associations locales. Elle est moins contestée que les précédentes, mais dans le fonctionnement elle ne fait pas l'unanimité non plus.

Indicateur 10 : fonctionnement démocratique des associations (1)

Le cadre est démocratique mais le contenu ne l'est pas vraiment. Le conseil d'administration de la plupart de ces associations se constitue après des arrangements préalables à l'issue desquels seuls les personnes qui doivent être élus se présentent comme candidats et gagnent sans vraies élections. De ce fait beaucoup de personnes potentiellement intéressées pour s'engager dans les activités des associations deviennent indifférentes ou non impliquées. On peut donc distinguer au sein de la communauté locale plusieurs types d'attitudes envers ces associations : les acteurs impliqués, les bénéficiaires et les indifférents.

Indicateur 11 : ancrage socioterritorial des associations : (E 2, F 2)

Ces associations ont un ancrage territorial indiscutable, c'est une dynamique locale forte qui se manifeste à travers elles. L'ancrage social reste discutable ; ces associations n'essayent pas d'impliquer toutes les personnes susceptibles, et même si elles essayent de cibler toute la population locale en tant que bénéficiaires, cette volonté n'arrive pas toujours à se concrétiser. Le manque d'ancrage social est causé par le manque de démocratie et de transparence, mais aussi dans une certaine passivité de plusieurs membres de la communauté locale.

Indicateur 12 Emergence d'une perception nouvelle des ressources à valoriser : (E 1, F 1)

La perception des ressources à valoriser reste traditionaliste et manque d'innovation. La majorité des acteurs locaux manque de compétence, de formation et d'esprit créatif.

Indicateur 13 : Existence d'un processus de mobilisation de ces ressources : (E 2, F 4) :

Dans le peu de cas où les acteurs locaux arrivent à changer leur perception des ressources de leur territoire et commencent à avoir une perception innovante, les résultats sont spectaculaires et les projets de développement fonctionnent très bien.

LIBAN

Dynamique territoriale au Liban : Des territoires religieux, tribaux et économiques aux territoires du développement

Salem DARWICH

Enseignant chercheur, Université Libanaise, Faculté des Sciences Agronomiques et Vétérinaires

Chawki EL MOUSSAWI

Enseignant chercheur, Université Libanaise, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion

Introduction

Le thème abordé qui traite de la dynamique territoriale au Liban est une question à la fois ancienne et nouvelle. Vu son histoire agitée avant même sa genèse comme Etat, il est indispensable voire important de traiter l'histoire du Liban, qui en grande partie a amené à cette dynamique qui se traduit même, plus récemment, par la genèse de territoires de développement.

En fait, on assiste jusqu'à aujourd'hui, au Liban, à un phénomène de centralisation et de concentration des administrations et au maintien d'identités territoriales locales. En fait, comme on va le voir, la notion de territoire au Liban est très ancienne et elle est, de ce fait, très intéressante.

Cette analyse de la territorialisation est conduite en deux parties : la première est constituée d'une analyse nationale dans laquelle on trouvera l'histoire de la territorialisation au Liban au travers des six thèmes retenus qui résument, pour le travail de recherche, les 17 questions qui constituent la problématique. La deuxième partie qu'est l'analyse régionale se rapporte à une étude de cas de la région de Baalbeck-Hermel et plus particulièrement à la zone de Hermel et Ouadis qui présente une dynamique d'émergence de territoire particulière.

1° Partie

L'analyse nationale

A. Les montagnes : territoire historique de refuge des minorités

De par sa position géopolitique, le Liban a toujours été un carrefour des trois continents et le passage naturel entre l'Occident et le monde arabe. Il bénéficie de plus d'un accès vers l'Asie Centrale et la Russie. Par le fait même, le pays fut maintes fois envahi et conquis par pratiquement tous les peuples du bassin méditerranéen, ainsi que par des tribus qui remontèrent jusqu'à la péninsule arabique.

L'histoire du Liban trouve son originalité dans la montagne. Cependant du fait de sa configuration accidentée, ce pays de montagnes a souvent accueilli les réfugiés de toutes les minorités pourchassées par les armées des envahisseurs de nombreuses contrées (Rondot, 1983). Ces montagnes constituèrent l'habitat préféré, d'abord pour les maronites (VIII^{ème} siècle), puis pour les chiites (IX^{ème} siècle), et enfin pour les druzes (XI^{ème} siècle) chassés d'Egypte. Ces communautés ont préféré vivre pendant des siècles sur les hauteurs dans des conditions difficiles, pour se défendre contre les invasions et pour sauvegarder leur liberté (Picarat et Crucifix, 1983).

Cette partie du monde a donc une histoire particulièrement mouvementée. Elle a été jalonnée, depuis la haute antiquité, par une longue suite d'invasions, de conquêtes et d'occupations étrangères durables.

En fait, les premiers envahisseurs furent les Grecs, puis les Romains, pour finir avec les Byzantins (chrétiens). Ainsi, pendant des siècles, le Liban s'est trouvé inclus dans l'empire romain et le christianisme s'est propagé dans toute la région.

En effet, suite à la conquête arabe après l'apparition de l'Islam au début du VII^{ème} siècle, la population se modifia considérablement. Les Arabes, les Juifs et les Perses entrèrent dans le pays. La conquête musulmane réduisit progressivement les chrétiens du Proche-Orient à une minorité. En revanche, les maronites réussirent à conserver une certaine autonomie en raison de leurs liens avec Byzance, l'Occident et les autres minorités du Mont-Liban. Dès lors, les chrétiens durent côtoyer les musulmans sunnites.

L'intermède des croisades freina pour un temps l'ardeur du mouvement d'islamisation, mettant en contact pour la première fois, les latins d'Occident et la chrétienté orientale. A partir de ce moment là, les chrétiens qui restèrent attachés à Rome furent appelés «catholiques latins»²⁰³ et ceux de l'Eglise d'Orient furent appelés «orthodoxes». C'est ainsi que le Liban s'enrichit encore d'une autre communauté religieuse. Les maronites choisirent alors de s'unir définitivement à Rome.

Nous remarquons donc clairement que les montagnes en tant que territoire étaient la forme dominante de l'espace durant la période qui a précédé la genèse du Liban. Cette notion a été renforcée par la forte intégration de la religion dans la composition de l'espace.

B. Du «Petit Liban» au «Grand Liban»

Jusqu'au XVI^{ème} siècle, l'histoire du Liban n'est qu'une longue suite de batailles, de pillages et d'assassinats motivés aussi bien par les querelles ethniques et religieuses que par celles nées de voisinages inconciliables, quand la puissance dominante du moment – l'empire ottoman – n'utilise pas les antagonismes locaux pour servir ses ambitions propres.

²⁰³ Appelés aujourd'hui grecs catholiques.

Il faut attendre le règne de l'émir druze Fakhr Ed-Din II (1593-1635) pour que cette région d'affrontements s'assemble en un Liban politique mais surtout «moral» au sein duquel sunnites, druzes, maronites, chiites et grecs –orthodoxes s'organisent afin de vivre, tous côte à côte, dans un véritable esprit de solidarité (Rondot, 1983).

Pour autant, la concorde a laissé parfois la place à des affrontements violents. Ainsi, les premiers affrontements entre maronites et druzes ont recommencé à partir de 1841. Afin de rétablir l'ordre, le système du «Double Caïmacamat» a été mis en place par les Turcs. Il était basé sur la structure féodale. Il consistait à scinder le Mont-Liban en deux secteurs, un pour les chrétiens et un autre pour les druzes (Boustany, 1991).

En 1860, les druzes envahissent les territoires chrétiens, et un grand massacre des chrétiens a lieu. Par la suite, une expédition française débarque pour rétablir la situation et protéger les chrétiens. La montagne connaît un régime d'autonomie de structure communautaire, mais sur un territoire très exigu, connu sous le nom de «Moutassarifiya²⁰⁴ du Mont-Liban ». Dans son ouvrage « *la formation historique du Liban politique et institutionnel* » Edmond Rabbath écrit : « *le Mont-Liban ainsi constitué se trouva entouré du côté de la mer par le vilayet de Beyrouth comprenant les villes de Tripoli, de Saïda et de Tyr, à l'Orient par les quatre cazas de la Békaa, de Baalbeck, de Hasbaya et de Rachaya, relevant du vilayet de Damas, fractions futures du grand Liban, qui demeurent alors sous l'administration directe de l'Empire ottoman* ». Ce dernier donne en 1864 le nom du « Petit Liban » qui le garde jusqu'à la première guerre mondiale.

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la France et la Grande-Bretagne se partagent les territoires proches-orientaux de l'empire ottoman, conformément aux accords secrets connus sous le nom de «Sykes-Picot» de 1916. La Société des Nations prévoit, pour tous les pays de cette région, des mandats, qui doivent les mener à l'indépendance. Ainsi, la France reçoit la Syrie et le Liban.

L'Etat du « Grand Liban » dans ses frontières actuelles, a été annoncé par le général Gouraud le 31 août 1920²⁰⁵ (*voir carte n°1*). Cet Etat dont la capitale devient Beyrouth, regroupe à côté du Mont-Liban et de sa bordure côtière, les villes de Saïda, Beyrouth et Tripoli, ainsi que la plaine de la Béqaa²⁰⁶ qui faisaient partie du Vilayet de Damas (EIU, 1999-2000). La frontière syro-libanaise sera ainsi tracée par les Français, protecteurs traditionnels des chrétiens au Levant, pour satisfaire les ambitions dominatrices des maronites d'un «plus Grand Liban ».

²⁰⁴ Le statut de la Moutassarifiya remonte à la signature du Protocole du 9 juin 1861, à Constantinople entre les Ambassadeurs de Grande Bretagne, de France, de Russie, de Prusse, d'Autriche et le Ministre des Affaires Etrangères de la Sublime Porte qui avait conféré au Mont Liban un statut de droit international. Un gouverneur chrétien ottoman mais non libanais était nommé à la tête de la Moutassarifiya par la porte, avec l'agrément des cinq puissances (khoury, 1990).

³ Le Haut Commissaire de la République française au Liban et en Syrie, le général Gouraud, proclame la naissance du Grand Liban en présence notamment du Patriarche maronite et du Grand Mufti des musulmans. « ... Par-devant tous ces témoins de vos espoirs, de vos luttes et de votre victoire, c'est en partageant votre fierté que je proclame le Grand Liban et qu'au nom de la République française, je le salue dans sa grandeur et dans sa force du Nahr El Kébir aux portes de la Palestine et aux crêtes de l'Anti-Liban » (Larché et al, 1997).

²⁰⁶ Ainsi le Grand Liban formé en 1920 annexait au Mont-Liban peuplé par les chrétiens et les druzes, les autres régions à majorité musulmane (sunnite et chiite).

CARTE 1 : LE GRAND - LIBAN



Le Grand Liban ainsi formé dans ces nouvelles frontières sera peuplé de minorités communautaires dont chacune ne pouvait pas prétendre à elle seule représenter la majorité. Le Liban serait donc un pays de «minorités associées». (Meouchy, 1989).

C. Genèse de la République Libanaise : territoires décentralisés et administrations centralisées.

Les clauses du mandat signé en 1922 font obligation à la France d'élaborer une loi fondamentale pour le Liban dans un délai de trois ans, à dater de l'entrée en application du présent mandat. Etant donné que ce dernier est entré en application le 29 Septembre 1923, la Constitution devrait être adoptée avant le 29 Septembre 1926.

Le 23 mai 1926, la constitution libanaise est promulguée par le haut-commissaire et à partir du 1^{er} septembre 1926, l'Etat du grand Liban portera le nom de «République libanaise». Celle-ci ne sera cependant indépendante que quelques années plus tard. Au début de la

seconde guerre mondiale, le mandat donc a perdu toute valeur, ce qu'accentue encore l'échec de la Société des Nations et la situation instable en France. En 1941²⁰⁷, le délégué général de la France libre, le Général Catroux, remet au président libanais la déclaration d'indépendance (Boustany, 1991). Cette dernière est aussitôt reconnue par plusieurs Etats et, officiellement, par la France libre le 22 novembre 1943²⁰⁸ (les troupes françaises évacuent définitivement le pays pendant l'été 1946). La République est proclamée, et la Constitution de 1926 amendée pour en faire disparaître toute référence à la France.

Donc, le Liban, après son indépendance, en s'étalant ainsi sur 10452 km², est désormais divisé en :

- 6 Mohafazats dont chacune correspond à un département en France et 24 cazas ou districts. (voir carte 2).
- Ce découpage accompagné d'une politique et d'une administration concentrée dans la capitale Beyrouth et les grandes villes est dû à la politique réclamée par l'Etat après l'indépendance. Beyrouth rassemblait en effet le secteur des services. C'est là qu'étaient également centralisées les décisions.

²⁰⁷ Le 8 Juin 1941 : Au nom du Général de Gaulle, le Général Catroux proclame l'indépendance du Liban et de la Syrie.

²⁰⁸ Le Parlement libanais met un terme aux péjoratives mandataires de la France. La Haut Commissaire français fait arrêter les autorités libanaises et les principaux chefs nationalistes, libérés sur ordre du Général de Gaulle le 22 novembre qui devient la date de la fête nationale.

CARTE 2 : Le Liban Administratif



halshs-00672935, version 1 - 22 Feb 2012

D. Les Réactions des communautés furent contrastées

Le nouveau tracé de l'Etat permet un doublement de la surface cultivable, mais introduit un profond déséquilibre entre, d'une part, Beyrouth et le Liban Central qui prennent un nouvel essor grâce au dynamisme des échanges extérieurs, et d'autre part les régions périphériques qui vivent d'une économie de subsistance.

Le nouvel Etat est en outre accueilli différemment selon les communautés. Les maronites sont à l'origine du projet, et sont liés aux druzes qui leur offrent leur appui en échange de l'autonomie (Khoury, 1998). Les Grecs orthodoxes sont plus réservés.

Au contraire, les musulmans sont hostiles à un Etat indépendant sous domination maronite, et auraient préféré une fédération avec la Syrie, se référant ici au Protocole de Damas de 1916, qui englobait le Liban dans une «Grande Syrie». Pour les sunnites, le Liban est un Etat artificiel créé de l'extérieur pour les dominer. Dans la nouvelle géographie du pays, les habitants de la région de Tripoli, auparavant principal port de la Syrie rendu secondaire par Beyrouth, sont les plus perdants.

Les chiites sont liés à Damas et hostiles aux français, mais ils n'ont pas les moyens de contrarier le projet : le Sud est intégré au Grand Liban du fait du conflit croissant avec les colons juifs, et de la rivalité franco-britannique sur l'avenir de la région située au Sud du Litani.

E. Le Pacte National Libanais de 1943

Ainsi, au lendemain de l'indépendance, la question qui s'est posée était de savoir si les libanais seraient aptes à sauvegarder l'Etat en consolidant les trois éléments nécessaires à la formation et au maintien de l'institution étatique. Ces trois éléments qui caractérisent un Etat sont : **le territoire, le peuple et le pouvoir**. Dès lors se pose la question centrale : « *Comment et qui sera responsable de cet Etat qui vient de naître après des siècles de conflits* » ?

En effet, pour garantir l'équilibre politique entre les différentes communautés, un système original a été mis en place.

a. Un accord non écrit entre maronites et sunnites...

« Le Pacte national » est un accord non écrit et non rendu public destiné à compléter la Constitution du 18 mars 1943. C'est l'œuvre de ceux qu'on appelle «les pères de l'indépendance²⁰⁹» qui ont été conscients de la fragilité de la constitution libanaise en raison de l'existence des diverses communautés : il est essentiellement l'expression d'un compromis intercommunautaire, conçu par un président de la République chrétien et un Premier ministre musulman. Le «Pacte national libanais» fonde ainsi un confessionnalisme politique «provisoire».

b. Un *modus vivendi*

Ce Pacte repose sur trois principes. Le premier définit un «modus vivendi » ou «mode de vie collective » entre les différentes communautés religieuses qui, ensemble, forment l'élément fondamental de la société libanaise et, pour ainsi dire, son être moral. Comme le souligne le

²⁰⁹ C'est l'appellation décernée à Béchara El-khoury, et Riad Solh par les partisans d'un nouveau régime, et ensuite par la majorité des historiens libanais et étrangers. Elle reflète, dans une certaine mesure, la tendance de la grande majorité des libanais à la personnalisation du pouvoir.

Père Basile (Larché et al. 1997) «La particularité fondamentale du Liban qui est la raison d'être de la nation libanaise est la « convivialité » concordante entre ses quinze communautés appartenant aux trois grandes religions monothéistes de l'humanité : le Christianisme, l'Islam et le Judaïsme ».

c. Souverain et indépendant

Le second principe du pacte consiste en la confirmation définitive d'une République libanaise souveraine et indépendante à l'égard de tous les Etats Occidentaux et d'Orient. Il consacrait ensuite l'appartenance du Liban au monde arabe ce qui impliquait qu'il devait coopérer avec les Etats arabes frères «jusqu'aux extrêmes limites». Ainsi, le Liban adhère le 7 avril 1945 à la Ligue arabe et s'oppose avec l'ensemble des pays de la région à la naissance d'Israël en 1948.

d. Selon une unité nationale

Le troisième principe n'est que la résultante de deux premiers. Il tient dans la nécessité de sauvegarder «l'unité nationale », sans laquelle le Pacte perdrait sa signification et sa raison d'être : le consensus nécessaire au fonctionnement des institutions faisant défaut, la crédibilité du système politique, assise de l'Etat multiconfessionnel, sombrerait, entraînant dans sa chute l'entité libanaise elle-même.

Pour conclure, cet accord repose sur un échange en bonne et due forme : les chrétiens renoncent à une protection étrangère et donc à l'influence dominante d'une puissance occidentale sur le Liban. En contrepartie, les musulmans reconnaissent l'existence du Grand Liban et renoncent à toute idée de rattachement à une entité syrienne ou arabe. Il s'agit d'établir un équilibre entre les chrétiens et les musulmans, en affirmant à la fois l'appartenance du Liban à la nation arabe et l'existence des relations anciennes et indissolubles avec l'Occident.

F. Répartition confessionnelle des fonctions publiques

Pour formaliser l'équilibre confessionnel de l'entité libanaise, le Pacte a débouché sur une répartition des plus hautes fonctions de l'Etat dans la Première République²¹⁰. Ainsi les maronites ont eu la Présidence de la République, clef de voûte de la Constitution promulguée en 1926, et le commandement de l'armée; les Sunnites, la Présidence du Conseil des Ministres; les Chiïtes, la Présidence du Parlement et enfin les grecs orthodoxes, la Vice-présidence du Parlement.

L'attribution de la Présidence de la République aux chrétiens marquait l'hégémonie des maronites. La prépondérance des chrétiens s'exprimait de même au sein du parlement, élu sur une base à la fois territoriale et confessionnelle, dans la proportion de six députés chrétiens pour cinq musulmans²¹¹. Cette répartition des sièges parlementaires est consacrée par le Pacte, en raison de l'importance relative des communautés à l'époque : 30,5% pour les

²¹⁰ En effet, Les modalités du partage du pouvoir entre les trois communautés majeures maronite, sunnite, et chiïte pour les fonctions des présidences de la République, du Gouvernement et du Parlement a beaucoup d'importance. Ainsi, le chef de l'Etat clef de voûte de tout le système, jouit de pouvoirs considérables mais il arrive que ce soit le Président du Parlement qui le « fasse élire ». Quant au Premier Ministre, qui doit être investi et peut être renversé par la Chambre, il lui est possible, en cas de désaccord, d'adopter une attitude de blocage. Ces trois facteurs ont beaucoup joué dans les crises nationales et internationales (Rondot, 1983).

²¹¹ Larché et al., (1997) signalent que le parlement est constitué de 66 députés chrétiens contre 33 musulmans.

maronites, 20,5% pour les sunnites, 18,5% pour les chiïtes, 10,5% pour les grecs orthodoxes, 6,5% pour les grecs catholiques, 6,5% pour les druzes, 5% pour les arméniens et 2% pour les autres minorités (Picarat et Crucifix, 1983).

La répartition des fonctions au sein du Gouvernement et de l'administration s'est faite selon le principe de la parité sur la base de l'article 95 de la Constitution, abrogé par les accords de Taëf. « *A titre transitoire et conformément aux dispositions de l'article premier de la Charte du Mandat, et dans une intention de justice et de concorde, les communautés seront équitablement représentées dans les emplois publics, et dans la composition du ministère sans que cela puisse nuire au bien de l'Etat* ²¹² ».

Ainsi, le confessionnalisme a pénétré tous les rouages de l'Etat, mais aussi l'appareil judiciaire, les collectivités locales, le secteur bancaire... C'est l'ensemble de la société libanaise qui se plie à la logique du partage confessionnel des postes et des mérites. Dès les premiers jours de son indépendance, le Liban se présente *comme une «fédération» de communautés confessionnelles*.

En raison de la reconnaissance *de jure* des communautés confessionnelles, le Liban est en fait un Etat composé, bigarré, qui ne devait pas tarder à montrer ses faiblesses face aux répercussions du conflit israélo-arabe. Toutefois à l'égard des critères du droit constitutionnel classique, le Liban est un Etat unitaire.

G. Une mosaïque de communautés

A la différence des pays européens, qui ont évolué vers une plus grande laïcité de l'Etat et de la société civile, le Liban demeure marqué par la question spirituelle qui domine l'ensemble des rapports sociaux, y compris les comportements politiques.

Avant même son appartenance à l'entité libanaise, le libanais se définit ou se détermine par référence à sa confession. A titre d'exemple, s'il souhaite se marier au Liban, le libanais doit se rattacher à un rite, car le droit libanais ignore le mariage civil²¹³ ; autrement dit, tout libanais est tenu d'adhérer à une communauté, qu'elle soit ou non celle de sa naissance. Le libanais est à la fois citoyen libanais et membre d'une communauté confessionnelle. Certains vont jusqu'à faire la liaison entre martyrs et communautés, ce qui est devenu par la suite une tradition. Ainsi, les « martyrs chrétiens » désignent ceux de l'année 1860, « les martyrs arméniens », ceux du début du vingtième siècle, « le martyrologe chiite » ceux concentrés dans le Sud du Liban, au sein de la zone occupée par Israël (Pinta, 1995).

Dix-sept communautés sont légalement reconnues au Liban et forment ensemble l'infrastructure sociale de la société libanaise. Celle-ci est une société « plurale », où tout mouvement vers l'intégration nationale se heurte à la force de résistance des communautés. C'est justement ce caractère pluri-communautaire de la société libanaise qui sécréta le régime communautaire lui-même.

²¹² L'article 95 tel qu'il a été conçu dans la Constitution libanaise promulguée le 23 mai 1926 et modifiée par les lois constitutionnelles des 17 octobre 1927, 8 mai 1929, 9 novembre 1943, 7 décembre 1943 et 21 janvier 1947 : « A titre transitoire et dans une intention de justice et de concorde, les communautés seront équitablement représentées dans les emplois publics et dans la composition du gouvernement sans que cela puisse cependant nuire au bien de l'Etat » (Figuié, 1998).

²¹³ Les libanais qui désirent contracter un mariage civil vont à Chypre.

a. Les 17 communautés.

Parmi les 17 communautés existantes au Liban, 15 sont légalement reconnues et organisées par des lois et des décrets. Les deux restantes sont officiellement reconnues mais non organisées, car elles constituent une minorité faible.

Les chrétiens sont regroupés en 11 communautés et se répartissent en deux catégories. Les autres communautés comprennent également plusieurs catégories :

1. Les communautés reconnaissant l'autorité de Rome (6) :

La communauté maronite (qui tire son nom d'un anachorète du IX^{ème} siècle, Maron, vivant dans le Nord de la Syrie).

La communauté grecque catholique

La communauté arménienne catholique

La communauté syrienne catholique

La communauté chaldéenne catholique

La communauté latine

2. Les communautés non rattachées à Rome (5)

La communauté grecque orthodoxe

La communauté arménienne orthodoxe (grégorienne)

La communauté syrienne orthodoxe (jacobite)

La communauté nestorienne

La communauté évangélique (protestante)

3. Les communautés musulmanes (3)

La communauté chiite

La communauté sunnite

La communauté druze

4. La communauté israélite

5. Les deux dernières communautés reconnues mais non organisées sont :

La communauté alaouite

La communauté ismaélite

D'après Figuié, (1998)²¹⁴, 18 communautés sont légalement reconnues au Liban au lieu de 17. La dix huitième est constituée par les coptes orthodoxes » qui ne sont pas comptabilisés étant donné leur faible nombre.

b. La notion de Communauté

Par définition, le terme de « communauté » désigne « **un groupe social dont les membres vivent ensemble ou ont des biens et des intérêts communs**²¹⁵ ».

Le texte de référence pour la reconnaissance officielle des communautés est un arrêté du 13 Mars 1936 du Haut Commissaire de la République française pour la Syrie et le Liban. L'article 2 de cet arrêté stipule clairement que « *la reconnaissance légale d'une communauté à statut personnel a pour effet de donner au texte définissant son statut force de loi et de*

²¹⁴ Auteur du livre « le point sur le Liban » 1998, p.44.

²¹⁵ Voir le terme « communauté » dans le dictionnaire d'apprentissage du français, Micro Robert, 1989, p.240.

placer ce statut et son application sous la protection de la loi et le contrôle de l'autorité publique » (Larché et al., 1997).

La Cour permanente de Justice internationale de la Haye émit le 31 juillet 1930 un avis à propos de la portée du terme « communauté » précisant que : « *D'après la tradition, qui a une force particulière dans les pays d'Orient, la « communauté » apparaît comme une collectivité des personnes vivant dans un pays ou une localité donnés, ayant une race, une religion, une langue et des traditions qui leur sont propres, et unies par l'identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de cette tradition, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants, conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement* » (Boustany, 1991).

Selon Elizabeth Picard²¹⁶ « une communauté ...est plus qu'une adhésion à une foi, c'est un cadre social, politique, voire économique ».

Sur le plan politique, la structure communautaire apparaît comme la garantie d'une représentation équitable des minorités confessionnelles, notamment des minorités chrétiennes qui évoluent dans un environnement islamisé, avec le risque que l'expression communautaire puisse entrer en concurrence avec le sentiment national.

Les rapports sociaux sont en quelque sorte « médiatisés » par les communautés qui sont autant d'écrans entre l'Etat et les citoyens.

La constitution de 1926, en principe toujours en vigueur, sert de cadre au régime communautaire. L'article 9²¹⁷ du chapitre II relatif aux droits et devoirs de libanais, proclame que l'Etat respecte toutes les confessions et en garantit le culte et la liberté d'exercice. Le même article poursuit que l'Etat garantit aux populations leurs intérêts religieux et leur statut personnel.

Selon Rabbath (1986), cité par Boustany (1991), cette forme de vie sociale qu'est le régime communautaire, « *se caractérise par la coexistence sur le même territoire, sous le signe d'une religion ou d'une doctrine religieuse, de divers groupements ou communautés, qui se trouvent, de ce fait, gouvernés par leurs autorités respectives, régies par leurs institutions organiques et soumises à des juridictions autonomes, formées de membres appartenant à leurs hiérarchies religieuses, auxquelles l'Etat a reconnu la compétence d'appliquer leurs lois et coutumes, et même, de dire le droit en des matières relevant du statu personnel... De ce particularisme ont surgi les mentalités congénitales...* ».

c. Les conséquences du communautarisme

Les loyautés des libanais sont d'abord familiales et locales, ensuite régionales, tournées soit vers la montagne, soit vers la Syrie ou la Palestine. Cette diversité et l'inexistence de partis politiques transcommunautaires ont fait que, pour une majorité de Libanais, la loyauté envers le clan et les coreligionnaires est passée avant la loyauté envers l'Etat.

De plus, les principales religions se sont divisées entre « libanistes » et « arabistes », chaque fraction se référant à un modèle ou protecteur étranger : la France puis les Etats-Unis pour les maronites, la Syrie pour certains sunnites, l'Egypte nassérienne pour d'autres. En même

²¹⁶ Citée par Larché et al., (1997)

²¹⁷ L'article 9 de la Constitution est ainsi conçu : « la liberté de conscience est absolue. En rendant hommage au Très Haut, l'Etat respecte toutes les confessions et en garantit et protège leur libre exercice, à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public. Il garantit également aux populations, à quelque rite qu'elles appartiennent, le respect de leur statut personnel et de leurs intérêts religieux ». (Boustany, 1991), p.46.

temps ont proliféré les formations paramilitaires à la solde des « patrons » de clan, annonce du règne à venir des milices. La tragédie palestinienne sera le détonateur de cette poudrière.

H. Le Liban de l'indépendance à la guerre (1943-1975)

a. Un jeune pays perturbé

Durant son Mandat, le Président Bécharra El Khoury acheva l'édification du Liban comme Etat souverain, en obtenant d'abord l'évacuation du territoire libanais de toutes les armées étrangères. Ensuite, deux étapes importantes dans la vie économique et politique furent franchies. D'une part, la convention monétaire franco-libanaise du 24 janvier 1948 détacha la livre libanaise du franc français, auquel elle était liée. D'autre part, acte lourd de conséquences politiques, le Liban se rangea aux côtés des Etats arabes, le 14 mai 1948, dans la guerre de Palestine contre l'Etat d'Israël qui venait de proclamer sa création.

b. Marqué par les conséquences socio-économiques de cette période

Certes, les changements qui ont lieu dans une période courte pour une histoire d'un pays (moins d'un siècle) vont se répercuter sur tous les secteurs socio-économiques et démographiques. Nous verrons par la suite comment l'émigration s'est accélérée durant cette période et a touché toutes les tranches de la société, ainsi que la population qui reste inconnue dans un petit pays qui fait la surface d'un département français et enfin l'économie qui a bouleversé toute la situation du Liban et de ses habitants.

c. Une population non dénombrable

Malheureusement, les données concernant la population n'échappent plus aux questions de communauté, de régime communautaire et d'équilibre communautaire. Pour ces raisons, au Liban, une carence est malheureusement à déplorer, dans le domaine statistique, pour tout ce qui concerne la démographie.

Dans ce contexte, les dernières données démographiques précises concernant le Liban remontent au recensement de 1932. Seulement une remise à jour en 1944 a été élaborée par l'autorité mandataire. Aucun autre recensement n'a pu, pour des raisons politiques, être entrepris depuis.

André Bourgey en 1970, explique que « *l'évaluation, même approximative de la population urbaine n'est pas aisée ..., au Liban, le dernier recensement valable remonte à 1932. Les raisons de cette lacune sont bien connues : il s'agit de ne pas remettre en question les proportions confessionnelles établies à cette occasion, et sur lesquelles reposent la répartition des fonctions publiques et tout l'équilibre de l'Etat libanais* ».

Malgré le manque des chiffres, nous allons analyser l'évolution de la population libanaise sur les différentes périodes allant de 1932 jusqu'à nos jours.

d. Un effectif de population basé sur le recensement de 1932

Le Liban comptait 793 426 habitants en 1932²¹⁸. Le dénombrement de la population effectué par l'Office des céréales panifiables en 1942 et ajusté par Sir Alexandre GIBB and Partners, le 31 Décembre 1944, donne le chiffre de 1 064 186 habitants dont 39 680 étrangers. En 1945, le service du recensement de l'état civil (Direction générale du recensement et de l'état civil) donne le chiffre de 1 146 793 habitants (République Libanaise, 1961).

En 1953, l'Evaluation administrative du service de l'état civil estime la population à 1 416 570 habitants (PNUE, République Libanaise, 1996). En 1956, selon les estimations de Doxiadès, la population libanaise est de 1 445 000 habitants (République Libanaise, 1961). A cette époque les chrétiens étaient peu majoritaires. En 1945 et 1953, les chrétiens représentaient respectivement 52,3% et 56% de la population totale, alors que les musulmans sont passés de 46,6% en 1945 à 43,5% en 1953 (Figuié, 1998).

En 1959 la mission IRFED²¹⁹ estime la population à 1 626 000 habitants. Ce chiffre a été établi sur la base des chiffres de l'état civil de 1953. Tenant compte de l'accroissement annuel de 2,3% de la population, la mission prévoyait pour le Liban une population de 2 351 000 habitants en 1975.

La Direction Générale de l'état civil estimait la population en 1961 à 2 151 844 habitants incluant les émigrés qui ont gardé leur nationalité. En 1965, le Ministère de l'intérieur estime la population à 2 367 141 habitants (PNUE, République Libanaise, 1996). En 1966, les chiffres réajustés par l'IRFED sont de l'ordre de 2 millions.

L'enquête par sondage sur la population active résidente au Liban lancée par la direction générale de la statistique en 1970 qui a permis la réalisation de projections de la population jusqu'à l'an 2000²²⁰, a chiffré la population à 2 265 000 habitants (2 054 000 libanais et 211 000 non libanais)²²¹.

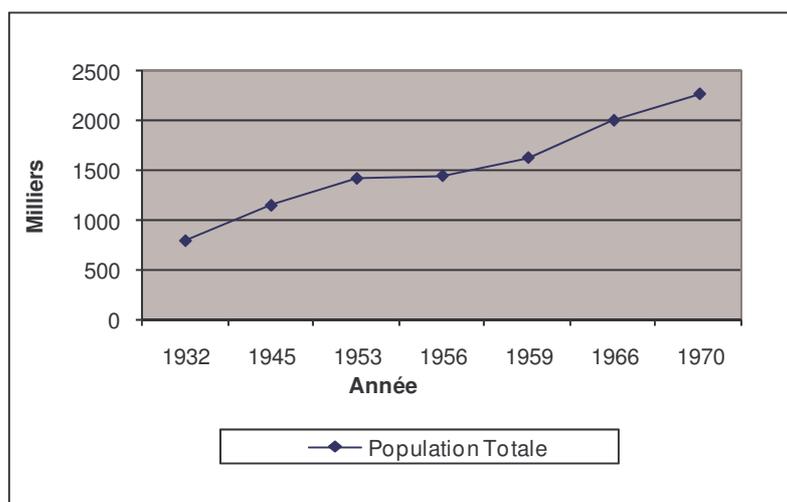
²¹⁸ Selon les chiffres publiés dans le recueil de Statistiques libanaises de 1963, la population était de 861 399 habitants en 1932 (Figuié, 1998) alors que la population en 1932 était de 782 415 habitants (PNUE et République Libanaise 1996).

²¹⁹ Institut de Recherche et de Formation en vue de Développement harmonisé. En 1959, le président de la République Fouad CHEHAB décide de charger l'IRFED de dresser un inventaire des possibilités économiques et humaines du Liban et de ses besoins.

²²⁰ L'évolution projetée par les Nations Unies considère que la population libanaise est de 2 469 000 habitants en 1970, 3 161 000 en 1980 et 4 891 000 en l'an 2000. Annexe technique 2, PNUD-FAO, 1980, p.8. Alors, d'après Figuié, 1998, la projection de la population à l'époque l'estimait en 2000 sur une base de décroissance rapide à 3 998 200 habitants et sur une décroissance lente à 4 947 300 habitants.

²²¹ D'après l'économie rurale libanaise (1971), la population en 1970 était estimée à 2 614 000 habitants. La population urbaine représentait 62,3% de la population libanaise soit 1 620 000 habitants et la capitale rassemblait 42,3% de la population totale libanaise.

Graphique 1 : Evolution de la population libanaise avant la guerre



Source : République libanaise 1961, pour les années 1932 à 1959

Figuié 1998, pour les années 1966 et 1970.

Quant à la densité moyenne générale, elle aussi a subi des variations. Elle est passée de 160 habitants au Km² en 1959 (République Libanaise, 1961) à presque 400 habitants en 1997 (Darwich, 2000). Aussi, le Liban se caractérise par une répartition inégale de la population ce qui entraîne des fortes variations de densité entre l'intérieur du pays et la capitale. En 1959 la densité à Beyrouth dépassait largement celle de la Béqaa, de 27 habitants au Km² dans la Béqaa à 426 habitants au Km² à Beyrouth.

e. Une population très urbanisée en raison du poids de Beyrouth

Le poids démographique des autres villes apparaît très secondaire : Tripoli la deuxième ville après Beyrouth ne regroupe que 9,3% de la population, alors que seulement 2,6% des libanais vivent à Saïda et 2,3% à Zahlé (Economie rurale libanaise, 1971).

En 1959, toutes les localités ayant plus de 4 000 habitants étaient considérées comme urbaines. Ainsi, la population urbaine représentait cette année-là environ la moitié de la population totale (50,75%). Mais en considérant Beyrouth et le Mont-Liban comme une seule entité démographique, la population urbaine passe à 63,3% de la population totale (République libanaise, 1961).

f. Une population rurale restant à dominante agricole

Le secteur agricole occupe près de la moitié de la population active, suivi par les secteurs industriel, artisanal et de construction qui emploient un peu moins du cinquième de cette population (19,3%). Le commerce, le transport et les banques occupent 17,5%, les autres services, les professions libérales, les services personnels occupent 10,7% et enfin le gouvernement qui occupe 3,5% de la population active totale (République libanaise, 1961).

g. Centrée sur la capitale

En parallèle, Beyrouth et les villes du littoral ont dû récupérer les fonctions qu'assuraient auparavant les villes commerçantes palestiniennes. Pinta (1995) «Ainsi, le pétrole irakien, qui s'exportait via le port de Haïfa, devrait dorénavant passer via Tripoli, tandis qu'en 1951 l'oléoduc de l'Aramco, la compagnie nationale saoudienne, arrivait au terminal de Zahrani²²²».

Dans ce contexte, les changements socio-politiques au niveau de quelques grands pays arabes tels que l'Égypte, l'Irak et la Syrie dans les années 50, et les politiques étatiques de planification économique²²³ ont été bénéfiques pour le Liban. Nous assistons d'une part à la fuite des capitaux et des commerçants de ces pays vers le Liban et d'autre part, au renforcement de la position économique de Beyrouth et de ses fonctions centralisatrices dans la région²²⁴. Par ailleurs, le secteur tertiaire libanais a consolidé son rôle de relais entre les économies de ces pays et le marché international.

Enfin, l'essor de l'économie pétrolière en Arabie Saoudite et dans les pays du Golfe a permis l'ouverture d'un énorme marché de biens d'équipement et l'accumulation des capitaux pétroliers. Ceci a permis au Liban de jouer un rôle important de relais entre les pays pétroliers et les pays occidentaux.

Ainsi, en raison de ses caractéristiques libérales, notamment en matière de secret bancaire, Beyrouth est devenue le centre financier de tout le Moyen-Orient avec quatre-vingts banques en 1977 (31 libanaises, 26 mixtes, 5 arabes et 12 étrangères)²²⁵, par lesquelles transitaient les fonds des monarchies pétrolières. L'économie libanaise peu réglementée, selon le principe du « laissez faire, laissez passer », avait accompagné le développement de la libre entreprise. Ces banques accueillirent pendant près de 20 ans les revenus du pétrole des pays du Moyen Orient.

I. Une économie non planifiée

Cette période est celle d'une interférence gouvernementale minimale dans l'économie, d'une orientation de la politique publique tendant à assurer un maximum de liberté au secteur privé, à servir les intérêts commerciaux et à donner la priorité à la communauté des marchands (Sayigh, 1978).

Cela explique d'après Owen (1988), le fait que la planification et l'accroissement des taxes pour financer des dépenses gouvernementales accrues, étaient considérées, comme un anathème²²⁶, sous les présidences de Houry et Chamoun, dominés par les intérêts commerciaux et financiers. Le refus de donner à l'Etat un rôle de direction de l'économie apparaît, ainsi, dans le sort réservé au premier plan quinquennal. Soumis au cabinet du

²²² Zahrani est ville côtière située au Sud du Liban sur laquelle arrive le pétrole directement de l'Arabie Saoudite pour qu'il soit raffiné et exporté.

²²³ Dans ces pays, les responsables des révolutions, des militaires souvent, et qui sont majoritairement originaires de la classe pauvre et moyenne, ont renforcé leur pouvoir par peur des autres responsables chassés en rattachant les classes pauvres et rurales à des terres qui leur a été attribuées suite à des réformes agraires.

²²⁴ Ainsi, le nombre des habitants de Beyrouth a augmenté très rapidement entre 1921 et 1959. Il est passé de 92 000 en 1921 (Couland, cité par Baalbaky en 1985) à 450 000 en 1959 (République libanaise, 1961). Alors que Boudjikianian 1994, donne le chiffre de 130 000 en 1914 et 300 000 en 1950.

²²⁵ Le nombre des banques a été multiplié par dix dans l'espace de vingt ans. Il est passé de 9 en 1945 à 94 en 1965.

Attalah M. (1971) cité par Baalbaky (1985) p.21.

²²⁶ Owen, R. (1988), the economic history of Lebanon 1943-1974: its salient features, p.32.

premier ministre en février 1958, il aurait été « *abandonné aussi vite qu'il a été formulé. Il n'a pas été annoncé à sa naissance, ni pleuré à sa mort*²²⁷ ».

J. Avec des disparités régionales importantes

Cette politique de « laisser faire » a entraîné des différences et des disparités socio-économiques et géographiques²²⁸. Les commerces et les services sont concentrés dans la capitale et les grandes villes.

Pourtant, dans son mandat (1958-1964), le président Chehab a exprimé sa volonté de donner un contenu nouveau à l'action de l'Etat.

Sa politique peut être résumée par quatre directives : Tout d'abord, l'économie doit faire l'objet d'une étude d'ensemble, ensuite la croissance doit être planifiée, l'administration doit être équipée avec des institutions qui assurent la rationalisation et la modernisation de la machinerie gouvernementale, enfin la croissance de l'économie doit avoir un contenu social (Sayigh, 1978).

C'est ainsi que la mission d'IRFED²²⁹ se charge de l'étude sur le Liban. Selon l'IRFED, le problème du développement au Liban ne saurait se jouer seulement en termes de croissance du revenu global, c'est toute la structure du revenu national qui est en question et celle de la répartition des ressources²³⁰.

La mission d'IRFED a essayé de dégager les problèmes et de proposer des plans et des actions de développement. Ainsi, plusieurs lois et décrets ont été élaborés. Une série d'organismes administratifs autonomes ont été créés par L'Etat (Banque centrale, Plan vert, etc.) (Issa, 1994). Ceci a amené le Père Lebret²³¹ à dire : « Le Liban commence de chercher à comprendre, il se considérait jusqu'ici comme un «miracle», c'est à dire quelque chose qui se tient sans que cela soit explicable ... » (Delprat, 1982).

Malheureusement, tout cela n'a pas dépassé l'état de projet. Un seul mandat n'a pas été suffisant au président Chéhab pour réaliser ses objectifs. Les réalisations du chéhabisme sont pratiquement limitées à l'extension du réseau d'infrastructures à une grande partie de régions rurales (électricité, eau potable, routes, écoles), et ne touchaient ainsi que la surface des problèmes réels, relatifs aux déséquilibres structurels de l'économie.

Mais son action a été très mal ressentie par les politiciens parce qu'elle implique une forte limitation de leur accès aux ressources publiques. Les sexennats qui ont suivi celui de Chéhab ont été confrontés aussi à des troubles économiques et sociaux.

Badre en 1972 à qui il semble «difficile de définir une politique économique libanaise », relève, toutefois, deux aspects dominants de la politique publique depuis l'indépendance :

- des mesures concourant à favoriser la promotion du commerce et des services ;

²²⁷ Sayigh Y. (1978), Lebanon" in the economics of the Arab World: Development since 1945, p.286.

²²⁸ Beyrouth concentrait outre 50% de la population, au moins 80% des services et de l'industrie (Pinta, 1995, p.167).

²²⁹ Institut de Recherche et de Formation pour l'Education et le Développement.

²³⁰ L'enquête réalisée par IRFED en 1960 a relevé l'existence d'une grande inégalité dans la répartition du revenu national. 4% de «très riches» accaparaient 33% du revenu national, tandis que la moitié de la population «pauvres et miséreux» s'en partageait 18% (Pinta, 1995). Cette situation ne s'est pas améliorée depuis lors. En 1970, une estimation grossière sur la répartition du revenu national relève que la catégorie des «patrons de commerce, d'hôtellerie et de finances», soit 2,4% seulement de la population active, disposait de 30% du PIB alors que l'ensemble des «salariés et journaliers... », à savoir environ 68% de la population active, ne disposait que de 30% du PIB (Issa, 1994).

²³¹ Le Révérend Père Louis-Joseph Lebret est le fondateur et l'animateur d'IRFED.

- le rôle limité des pouvoirs publics dans les affaires économiques et leur attitude tendant à assurer le plus grand degré de liberté individuelle dans les relations économiques internes et externes.

Enfin Makdissi (1979)²³² constate que le développement économique du Liban n'a pas été guidé par aucune planification officielle ou par des politiques formulées. Pour lui, la période d'après-guerre se caractérise par :

- l'absence de direction publique de l'économie, attestée par le défaut d'objectifs d'ensemble de la politique économique ;
- le caractère ad hoc des prises de position gouvernementales en la matière.

D'après Makdissi, les prises de position des autorités ont souvent été de nature plutôt implicite qu'explicite. Il juge l'approche adoptée par l'administration libanaise, fondée sur le laisser-faire comme relevant d'un bon dessein et considère qu'elle constitue une mise en place réussie d'une politique de directives.

Nous pouvons constater aussi la prépondérance du secteur tertiaire au détriment des autres secteurs. Sa part dans le PIB est passée de 62% en 1962 à 70% en 1972. Tandis que pour la période des années 1950 et 1972, la part du PIB du secteur industriel est passée de 13% à 16%, celle de la construction de 4% à 4,5%. Au contraire, la part dans le PIB du secteur agricole a diminué presque de moitié de 20% en 1960 à 9,8% en 1970 (PNUD-FAO, 1980).

K. La territorialisation actuelle au Liban

On sait dans quel état de délabrement la guerre a laissé ce pays. Comme on va le voir, il a peu modifié les différentes composantes de sa territorialisation. Nous allons décrire sa dynamique en nous intéressant d'abord à son histoire, pour nous attacher ensuite à exposer le découpage « religieux » du pays que l'on confrontera au découpage administratif. On pourra alors aborder le problème de la territorialisation économique en montrant comment se répartissent sur le territoire national les trois types de zones, riches, pauvres et intermédiaires. Ces approches permettront de donner un point de vue sur le fait que le territoire libanais est une organisation socio-religioso-politique, avec des zones très structurées de ces trois points de vue, des zones peu structurées et des zones intermédiaires.

a. Les étapes historiques de la territorialisation

Comme nous l'avons expliqué précédemment, la territorialisation a débuté avant la genèse de la nation libanaise. Depuis les romains, ce territoire a connu beaucoup d'affrontements entre les habitants qui avaient des origines différentes, mais une problématique commune du fait qu'ils sont tous chassés de leurs régions d'origine. Cette territorialisation n'a pris forme qu'à l'époque de l'occupation ottomane. Elle a été développée au fur et à mesure avec les changements mondiaux (première et deuxième guerre mondiale) et enfin après l'indépendance du Liban.

b. Le « découpage » religieux

Etant donné que le Liban regroupait des communautés différentes pourchassées de leur pays d'origine, cette situation s'est répercutée sur le découpage du territoire. Ainsi, à l'époque du « Petit Liban », les chrétiens à majorité maronites avec les druzes, se sont installés sur les deux rives du Mont-Liban; les musulmans sunnites à la capitale Beyrouth. Avec le « Grand-

232 Financial policy and economic growth : the lebanese experience, 1979, p.30.

Liban » et l'indépendance du pays plus tard, les parties Nord, Sud et Centre ont été ajoutées au « Petit Liban ». Le Sud du pays est à majorité musulmane chiite, le centre est une mosaïque de communautés et le Nord est à majorité chrétienne et musulmane sunnite. Ainsi, le découpage du Liban sera par excellence un découpage religieux (chrétiens et musulmans) soutenue par un découpage interreligieux (les rites par exemple chrétiens maronites, grecs catholiques, etc., musulmans sunnites, chiites, etc.).

c. Le Liban « administratif »

Quant au découpage administratif, il a été abordé précédemment. Nous pouvons signaler que le Liban d'après l'indépendance en 1943 était composé de 6 Mohafazats et 24 cazas. Cette époque est caractérisée par:

- des territoires totalement administratifs et exceptionnellement ethniques et religieux.
- une concentration des projets d'infrastructure et de développement à la capitale et dans les grandes villes (pôles administratifs et économiques) dominées par les politiques.
- une absence des institutions publiques et des associations dans les zones rurales.
- la montée du mouvement coopératif pour des raisons politiques (les élections) et soutenu par les politiques.

Avec l'accord de Taëf et après la fin de la guerre civile, on a ajouté 2 Mohofazats pour en avoir au total 8. Durant cette époque, l'administration a pris deux formes :

- Une forme « théorique » basée sur une décentralisation et censée assurer un développement équilibré entre les régions libanaises.
- Une autre forme qui est plus réelle caractérisée par une concentration plus forte, une marginalisation des territoires ruraux, une émergence de territoires économiques, agricoles, touristiques à travers des initiatives privées.

d. Le Liban « économique »

Economiquement, le Liban après 1943 a adopté une politique de « laisser faire » centrée sur la capitale et basée sur les secteurs des services et du commerce, gérée par les féodaux qui représentaient la population à la chambre de députés et habitaient la capitale Beyrouth. Cette politique a créé des différences et des disparités socio-économiques et géographiques. A l'extérieur de la capitale (centre de décision et du pouvoir), on assiste à une marginalisation des acteurs locaux, une absence totale des projets de développement et enfin une ruralité profonde reposant sur une agriculture de subsistance et familiale marchande.

Les disparités socio-économiques et géographiques ont amené à spécifier les territoires par une identité qui reflète sa position. Ainsi, les territoires du « Petit Liban » auparavant sont les plus riches du pays. Riche dans le sens de la présence de l'administration, des institutions publiques et du pouvoir de décision, de la présence d'une économie forte basée sur les services, l'industrie et le commerce. On a aussi des territoires géographiques qui étaient pauvres mais une fois qu'ils ont été annexés au « Petit Liban », ont dû accaparer une partie faible des institutions et des services, ce qui leur a permis d'avoir le statut de territoire intermédiaire. Il s'agit des villes de Zahlé, Saida et Tripoli. Le reste des territoires a gardé le statut de territoires pauvres.

e. L'organisation spatiale socio-religioso-politique du Liban

Quelque soit la territorialisation adoptée, il est clair que le facteur religieux reste le plus important. Malgré tous les événements qu'a connus le Liban (guerre civile, occupation israélienne, etc.), chaque religion a gardé ses territoires, même si certaines des familles ont émigré, que ce soit pour la recherche du travail ailleurs, ou par force. Aujourd'hui, tous les partis politiques ont pour objectif de rendre l'espace libanais tel qu'il était avant le début de la guerre civile.

Conclusion

Nous pouvons conclure que le partage social entre les libanais est essentiellement un partage religieux. Ce partage social et religieux s'est inscrit dans le partage de l'espace (sunnites à Beyrouth, maronites au Mont-Liban, Chiite au Sud du Liban et au Nord de la Béqaa).

Ce partage religieux et de l'espace vont faire éclore des féodalismes locaux que l'on va retrouver à la fois au niveau politique, économique et social. Ainsi, au Liban traiter de la territorialisation du développement c'est fondamentalement traiter de la répartition religieuse des espaces de développement.

Il reste qu'il y a au Liban toute une série de frontières religieuses entre les communautés, certaines sont étanches comme le Mont-Liban ou le Nord de la Béqaa, d'autres sont historiquement provisoires comme la répartition de l'espace de Beyrouth qui sont prêtes à disparaître car elles sont la suite des conflits comme celui de la guerre du Liban.

Il peut y avoir aussi des alliances religieuses politiques comme on l'a vu récemment entre les deux partis politiques : le Hezbollah et le Courant Patriotique Libre, mais il est difficile pour un chercheur d'avancer que ces alliances sont durables, d'une part, et qu'elles ont d'autre part, une inscription territoriale.

Ainsi, la territorialisation au Liban dans sa formation historique est largement dépendante de l'appropriation historique par les différentes religions de portions entières du territoire.

Cela n'empêche pas pour autant une organisation spécifique de certains territoires. Cette organisation est toujours fondée sur des structures associatives qui sont en fait des structures religieuses mais leur articulation avec les pouvoirs publics d'une part, et les acteurs privés, d'autre part, ne peuvent pas être considérés comme permanente et durable. Cela tient en effet au caractère et aux alliances que les pouvoirs publics d'une part et les acteurs privés d'autre part peuvent initier avec les structures associativo-religieuses.

Pourtant, il est de tradition dans l'administration que sa représentation locale soit assurée par des cadres supérieurs de la même religion et de la même région que la majorité locale. Quant aux acteurs privés, ils sont nécessairement intégrés à l'espace social de chaque zone et donc peuvent échapper à la contrainte de l'homogénéité religieuse que l'on trouve au niveau de l'ensemble de la population. Une exception importante est à signaler pour les régions à dominance clanique. On n'imagine pas en effet qu'un entrepreneur puisse s'allier et conquérir un pouvoir économique local qui deviendrait contradictoire avec la dominance des responsables du clan habitant la région (mais rappelons que les régions fortement claniques de type Baalbeck Hermel ne représentent que 10% de la surface du Liban).

2° Partie

Analyse régionale

Introduction :

Devant la situation territoriale du Liban, il faut prendre conscience que les organisations internationales ont tenté par leur action, pendant et après la guerre, de structurer le territoire par leurs projets.

Le gros avantage de cette démarche réside dans le fait qu'une allocation spatiale de moyens permet effectivement une certaine structuration du territoire.

Mais on peut aussi avancer que la structuration du territoire dépend alors de la durabilité et de la solidité-fragilité des projets eux-mêmes, ce qui ne peut que précariser une territorialisation de ce type.

On a cependant pensé que le choix de territoires de projets existants était sans doute le plus pertinent. Il permettait en effet de savoir ce que l'on peut envisager comme développement territorial au Liban à partir de réalités existantes. C'est pour cette raison que nous avons choisi de traiter de la région des deux cazas de Baalbeck et Hermel.

Etant donné que notre thème étudie les dynamiques territoriales ainsi que toutes les composantes socio-économiques, culturelles, institutionnelles, etc., nous avons trouvé que la zone d'étude reflète bien notre problématique qui, entre autre, va analyser les relations entre les territoires d'une part et les projets de développement d'autre part. C'est ainsi que la zone d'étude de Baalbeck-Hermel est unique au Liban par ses territoires tribaux, ses territoires de cultures illicites avant leur éradication et par ses territoires religieux, de développement, etc.

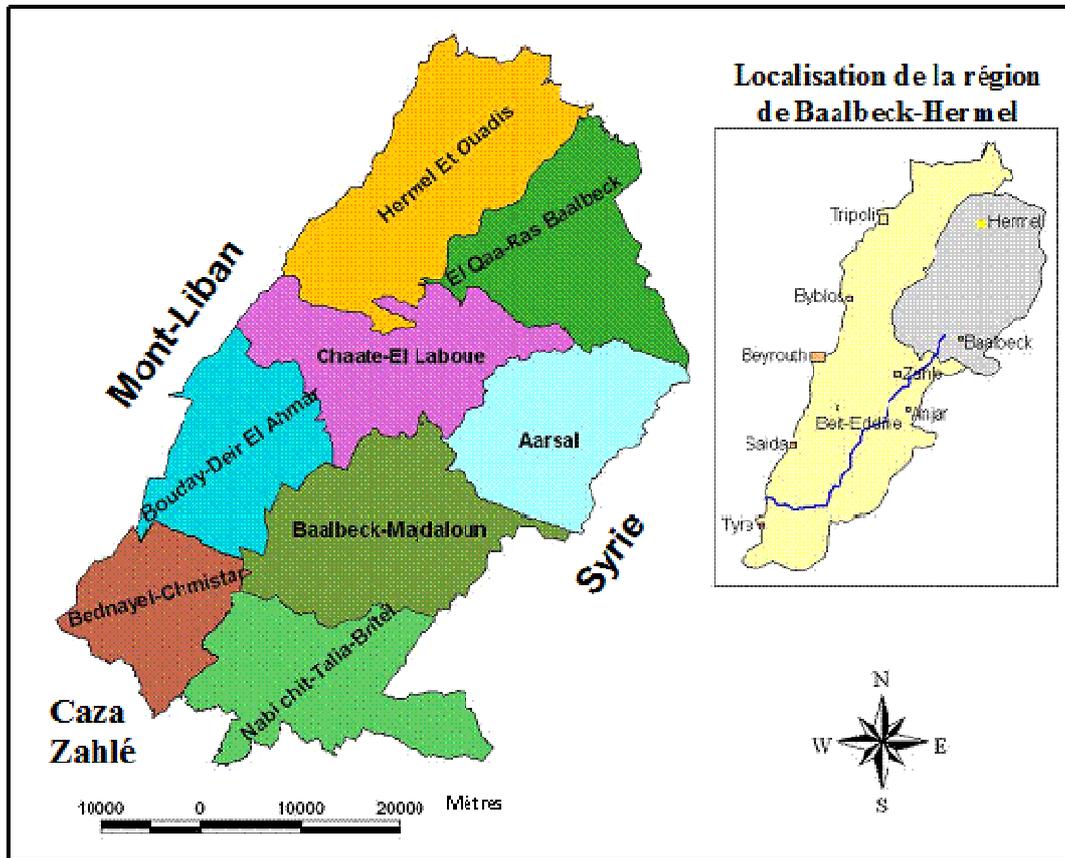
La région de Baalbeck Hermel comprend les cazas de Baalbeck et d'Hermel²³³. Ils sont caractérisés par l'importance de l'activité agricole, une faible densité de la population, la grande taille des familles, la faiblesse des revenus, une grande partie de la population vivant dans la pauvreté. Ces éléments les classent en tête de ce qu'on appelle des « zones rurales profondes », qui sont, par exemple, définies dans certains pays européens comme ayant plus de 50% de la population rurale.

Pour bien faire ressortir les spécificités de cette zone, nous traiterons d'abord de la zone de Baalbeck-Hermel dans son ensemble puis nous nous attacherons à analyser la territorialisation dans le caza d'Hermel el Ouadis car cette zone a été la zone par excellence des cultures illicites et que ses problèmes de territorialisation sont assez spécifiques.

²³³ En juin 2003, Baalbeck-Hermel est devenue Mohafazat. La Béqaa sera désormais composée de deux mohafazats : Baalbeck-Hermel et la Béqaa. De même, pour le Nord, Akkar est également devenue Mohafazat. Le Liban est maintenant composé de huit Mohafazats.

La zone de Balbeck Hermel dans son ensemble.

CARTE 3 : La zone d'étude : Baalbeck-Hermel



Source : Darwich s. (2003).

A. Délimitation géographique et démographie

a. Situation géographique

Cette région, située entre les deux chaînes montagneuses du Mont-Liban et de l'Anti-Liban, s'étend du village de Temnine El Tahta (frontière avec le caza de Zahlé) au Sud de la ville de Baalbeck jusqu'à la frontière nord avec la Syrie sur une longueur de 60 kilomètres et une largeur de 13 kilomètres.

Représentant près du tiers de la surface totale du Liban (28%), les deux cazas couvrent 292 003 hectares (64% de la surface totale de la vallée de la Béqaa). Le Caza de Baalbeck, situé dans le centre de la Béqaa couvre 240 335 ha. Il représente 21,7% de la surface totale du Liban et 81,6% de la surface des deux cazas de Baalbeck-Hermel. Le Caza de Hermel représentant le nord de la Béqaa couvre les 51 688 ha. Il représente 4,9% de la surface totale du Liban, et 18,4% de la surface de la région (Darwich, 2003).

La surface agricole utilisée atteint seulement 93 063 hectares, dont 30.653 hectares sont irrigués²³⁴. La région est divisée en 95 circonscriptions foncières ou localités²³⁵ qui regroupent 170 villages et 21 825 agriculteurs²³⁶. (Une localité peut être composée d'un ou de plusieurs villages).

b. Démographie

La population résidente totale²³⁷, en 1997, des deux cazas de Baalbeck et de Hermel était de 297 775 habitants, répartie sur une surface de 292 003 hectares. La densité de la population (101 habitants/km²) est donc faible puisqu'elle représente le quart de la moyenne nationale²³⁸ (383 habitants/km²). La population rurale représente 80% de la population totale résidente. Cette proportion est beaucoup plus élevée que celle de la moyenne nationale (41%) (Darwich, 2000).

Tableau 1 : Surface et population des cazas de Baalbeck et Hermel

| | Superficie km ² * | % du territoire national | Nombre d'habitants résidents en 1997** | Densité (hab./km ²)** |
|----------|---------------------------------|-----------------------------|---|--------------------------------------|
| Baalbeck | 2403 | 23 | 260 013 | 108 |
| Hermel | 517 | 5 | 37 762 | 73 |
| Région | 2920 | 28 | 299 775 | 102 |
| Liban | 10 452 | 100 | 4 005 025 | 383 |

Source : * Ministère de l'Agriculture, FAO (1997).

** calculs effectués à partir des données de l'Administration Centrale de la Statistique 1997-1998.

La population du Caza de Hermel ne dépasse pas 1% de la population libanaise (4 005 025 habitants) et 13% de la population de Baalbeck-Hermel, tandis que celle de Baalbeck constitue 6.5% de la population libanaise et 87% de la population de Baalbeck-Hermel.

Tous ces chiffres ne sont que des estimations de la population. Nous savons, en effet, que le dernier recensement de la population fut réalisé par le mandat français en 1932. Cette absence de recensement postérieur est due au fait que l'accès à la fonction publique au Liban est lié à l'appartenance confessionnelle (article 95 de la constitution libanaise)²³⁹. Or, comme nous l'avons déjà développé ci-dessus, selon le recensement de 1932, les maronites étaient les plus nombreux suivis des sunnites et des chiites. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la population de Baalbeck-Hermel de 1921 à 1975.

²³⁴ Ministère de l'Agriculture, FAO 1997 et 2000.

²³⁵ Une circonscription foncière ou localité est unité administrative regroupant un ou plusieurs villages dont les limites sont bien définies et tracées avec les autres circonscriptions foncières ou localités. Généralement, elle désigne un espace géographique bien limité ayant des frontières avec d'autres localités. Un village désigne un espace géographique bien déterminé où sont installés des habitants.

²³⁶ Ministère de l'Agriculture, FAO, résultats du projet de recensement agricole, 2000.

²³⁷ Il s'agit de la population résidente, alors que la population totale est estimée par les comités locaux de développement et de crédit (CLDC) du Programme des Nations Unies pour le développement rural intégré de la région de Baalbeck-Hermel (PDRI) en 1995 à 477 204 habitants. Cette différence entre la population totale et résidente représente les flux migratoires dus aux crises successives dans tous les secteurs économiques de la région de Baalbeck-Hermel. Selon les enquêtes villages du recensement de la FAO, la population totale est de 472 580 habitants.

²³⁸ La densité à Baalbeck et à Hermel est d'environ 95 habitants/km², tandis que celle du Liban avoisine les 400 habitants/km² (Darwich, 2000).

²³⁹ Rappel : L'article 95 stipule qu'à titre transitoire et dans une intention de justice et de concorde, les communautés seront équitablement représentées dans les emplois publics et dans la composition du Ministère, sans que cela puisse nuire au bien de l'Etat. cf. Ali Moussaoui, 1985

Tableau 2 : Evolution démographique de la population de Baalbeck-Hermel de 1921 à 1974

| | 1921 | 1948 | 1956 | 1961 | 1964 | 1974 |
|----------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Baalbeck | 31777 | 51469 | 57831 | 111040 | 117308 | 176690 |
| Hermel | 8795 | 17791 | 18484 | 21246 | 23185 | 39850 |
| Total | 40572 | 69260 | 76315 | 132286 | 140493 | 216540 |

Source : Moussaoui A., (1985).

Au vu de ce dernier tableau, nous pouvons constater que le nombre d'habitants de Baalbeck-Hermel est passé de 40 572 en 1921 à 179 174 en 1970. La population a donc été multipliée par 4,4 pendant que la population libanaise durant cette même période, n'a été multipliée que par 2,9.

Cette évolution rapide de la population de Baalbeck-Hermel, bien que non-officielle, a suscité l'inquiétude de l'Etat. Pourtant, il n'a pas développé les infrastructures nécessaires correspondant à cette évolution démographique et aux besoins de la population.

B. Les structures sociales

Baalbeck-Hermel est dominée par une réalité clanique et familiale. Ceci revient au fait que tous les clans et les familles qui se sont installés depuis de longues périodes ont émigré vers cette région pour diverses raisons : l'islam et la conquête de nouvelles régions, la défense de certaines régions des invasions grecques et des Croisades, et enfin des raisons économiques et sociales (certains clans ont été chassés de leur région d'origine).

Dans la région de Baalbeck-Hermel, la structure sociale présente deux formes d'organisations: le clan "**Achira**" et la famille "**Osra**".

Le clan est une appartenance sociale spécifique à la région, basée sur la parenté et le lien de sang. L'individu qui appartient à un clan est solidaire de tous les autres membres et le degré de parenté consanguine conditionne l'importance de cette solidarité. Le clan est lui-même constitué par la somme de plusieurs fractions "**Jubb**", la fraction étant la somme de plusieurs familles patriarcales "**Beit**", et la famille patriarcale étant la somme de plusieurs familles nucléaires (Osra). Trois critères distinguent le clan:

- L'appropriation d'un domaine géographique défini.
- Une activité économique basée essentiellement sur l'élevage et, accessoirement sur l'agriculture.
- L'instabilité résidentielle ou la double habitation, l'une hivernale et l'autre estivale, due à des nécessités économiques (sources d'eau pour l'élevage...).

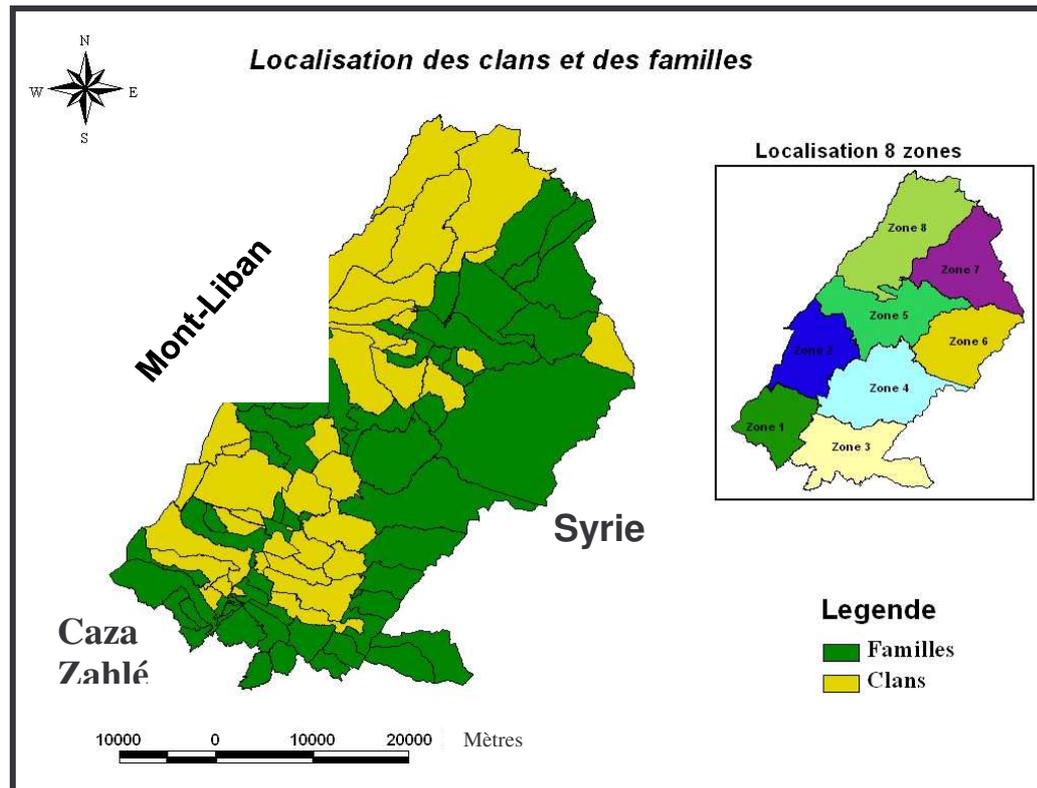
Loin de toute influence du pouvoir administratif central et profitant de leur isolement géographique, les clans jouissent d'une certaine autonomie, car les lois de l'Etat n'existent que "formellement" pour eux.

Dans la région de Baalbeck, la structure culturelle et sociale est dominée par des clans et par de grandes et puissantes familles. Elle se différencie de Hermel par l'existence de familles chrétiennes qui occupent des villages et parfois cohabitent avec des familles musulmanes à majorité chiites. Ces clans ressemblent beaucoup à ceux de Hermel, ils ont la même mentalité et les mêmes conditions de vie.

Les principaux clans habitant l'ouest de Baalbeck sont respectivement : le clan Hamieh à Taraya, le clan Zaaïter occupant Haddath et Cnaïseh, ainsi que d'autres villages. Le clan

Chamas occupe Bouday et d'autres villages, le clan Chreif à Yammouné, le clan Raaidi, Slaibi à Chlifa, les Habchi, Rahmeh, Mouawad à Deir El Ahmar et Ainata. Quant à l'est de Baalbeck, la famille Chamoun et d'autres petites familles chrétiennes occupent le village de Sariine, le clan Moussaoui occupe la ville de Nabichit et quelques villages des collines du versant Est de l'anti-Liban, à côté de ces villages, se trouve les clans Mousri et Tlais dans les villages de Hourtaala et Brital, la ville de Baalbeck et les villages qui l'entourent sont occupés par beaucoup de familles que nous ne les listerons pas en raison de leur grand nombre.

CARTE 4 : Localisation des clans dans la région de Baalbeck-Hermel



C. La structure foncière et son évolution

Pendant la période de l'occupation ottomane, la structure foncière répandue dans le Caza de Baalbeck et dans la plaine de Hermel était la propriété communautaire villageoise "Moschaa"²⁴⁰ qui représentait une des formes essentielles de propriété de ce qu'on appelle "le mode de production asiatique".

Un autre type de propriété existe qui est celui de la possession communautaire de terroirs par des groupes nomades ou semi-nomades ; c'est le cas des tribus chiites de Hermel. Les autres types de propriété sont la propriété individuelle et surtout la grande propriété qui s'est consolidée surtout après les réformes ottomanes visant la privatisation de terres et la fixation des possessions; la propriété éminente du Sultan formant le domaine de l'Etat (terres Emirieh) et enfin la propriété religieuse.

²⁴⁰ Moschaa désigne un genre particulier de propriété collective, c'est celle qu'exerce sur l'ensemble du territoire qu'elle cultive, l'ensemble d'une communauté villageoise. Mais si la propriété est collective, l'exploitation ne l'est pas, elle est concédée individuellement à chacune des familles paysannes qui forment la communauté du village.

Le mandat français a essayé de reformer la structure foncière en créant une régie de cadastre dans le but d'augmenter les petites et les moyennes propriétés paysannes. Mais le résultat fut, au contraire, la consolidation des grandes propriétés en attribuant aux féodaux des titres juridiques pour leurs propriétés obtenues illégalement.

Après l'indépendance, l'Etat ne prit aucune mesure touchant à la structure foncière. Les lois qui régissent l'agriculture sont toujours des lois ottomanes. Les données du cadastre réalisé par les Français ne furent pas mises à jour. Ainsi, il est très difficile de connaître la réalité de la structure foncière. Cependant, l'analyse de quelques données permet d'identifier trois formes de propriété: individuelle, publique et religieuse.

D'après ce qui précède, nous remarquons que la structure foncière de la région de Baalbeck-Hermel n'est pas claire, la taille de la majorité des exploitations restant inconnue.

En plus, ce qui aggrave la situation, c'est que la succession se fait traditionnellement par le processus de l'héritage sans aucune inscription légale.

D'après les données de cadastre datées de 1954 à 1962, il y aurait à Hermel quelques très grands propriétaires dont 6 possèdent une superficie de 663ha répartis comme suit : 350, 101, 85, 69 et 59ha. Le reste est cultivé par des petits et moyens agriculteurs, dont la taille moyenne des exploitations dans le jurd (montagne) de Hermel est de 0.4 ha de terres irriguées et 1.7 ha de terres en cultures sèches. Dans la plaine de Hermel, elle est de 2.2 ha de terres irriguées et 1.6 ha de terres en cultures sèches²⁴¹. Nous remarquons, d'après ce qui précède, que les exploitations agricoles, dans la région de Hermel, sont dans leur grande majorité de petites tailles.

D. Le secteur agricole dans la région de Baalbeck-Hermel

Malgré le manque de statistiques sur le secteur agricole depuis 1975 et la non fiabilité de celles existantes, faites par l'Etat avant la guerre, nous avons trouvé nécessaire de caractériser le secteur agricole de la région de Baalbeck-Hermel, en s'appuyant sur les résultats de la mission d'I.R.F.E.D. (Institut de Recherche et de Formation en vue de Développement) au Liban en 1960-1961²⁴².

Comme nous l'avons déjà signalé, la région de Baalbeck-Hermel est à vocation agricole, car l'agriculture constitue l'activité principale et la première source de revenus. L'I.R.F.E.D. concluait, pour ce qui concerne la zone de "Jurd El-Hermel"²⁴³ que "tout le monde est soit agriculteur, soit pasteur. L'artisanat local (charbon de bois) offre un appoint à leurs ressources réduites, ainsi que les chantiers des travaux publics". Ceci confirme bien que l'agriculture occupe presque exclusivement la totalité de la population active.

Afin de mettre en relief les traits principaux de l'agriculture dans cette région, nous allons utiliser les données que nous avons trouvées sur le Caza de Hermel.

La population active agricole de la ville de Hermel représentait 33,3% en 1972²⁴⁴, ce pourcentage étant assez important pour une ville. Le tableau ci-dessous montre la répartition de la population active agricole en 1972.

²⁴¹Cité par Ali Moussaoui, op. cité, p.95.

²⁴²IRFED, Besoins et possibilités de développement au Liban, 1962, p.418.

²⁴³Dans le langage libanais et surtout celui de la région de Baalbeck-Hermel, Jurd et Wadi concernent la même population. Jurd signifie les montagnes, c'est le lieu estival, Wadi signifie les vallées c'est le lieu hivernal.

²⁴⁴Cette étude a été réalisée par Michel Jorr et al. sur le thème de "Développement Rural du Caza de Hermel" éditée par le Centre de Formation Sociale à Beyrouth en 1979.

Tableau 3 : La répartition de la population active agricole dan la zone de Hermel selon les catégories et les sous-zones.

| | Agriculteur Eleveur | Pasteur | Agriculteur | Ouvrier agricole | Métayer | Total |
|-------------------|------------------------|---------|-------------|---------------------|---------|-------|
| Hermel (ville) | 70 | 7 | 117 | 95 | 45 | 334 |
| % | 21 | 2 | 35 | 28,5 | 13,5 | 100 |
| Jurd | 217 | 158 | 567 | 165 | 139 | 1246 |
| % | 17,4 | 12,7 | 45,5 | 13,2 | 11,2 | 100 |
| Plaine | 56 | 36 | 204 | 66 | 53 | 415 |
| % | 13,5 | 8,7 | 49,1 | 16 | 12,7 | 100 |
| Total | 343 | 201 | 888 | 326 | 237 | 1995 |
| % P.A.A. | 17,3 | 10 | 44,5 | 16,4 | 11,8 | 100 |
| % P.A. | 11,9 | 7 | 31 | 11,3 | 8,3 | 69,5 |

P.A. : Population Agricole

P.A.A. : Population Active Agricole

Source : Michel Jorr et al., *Le Développement Rural du Caza de Hermel*, 1979, p.62.

Les agriculteurs constituent la catégorie socio-économique la plus importante, car ils représentent 44,5% de la population active agricole et 31% de l'ensemble de la population active dans la zone. Les agriculteurs éleveurs constituent la deuxième catégorie : ils représentent 17,3% de la population active agricole et 12% de la population active. Eleveurs et pasteurs constituent ensemble 27,3% de la population agricole et 19% de la population totale. Le pourcentage élevé de la population active agricole et surtout dans l'activité de l'élevage découle du maintien des techniques traditionnelles. Les rendements demeurent faibles, la plus grande part de la production animale servant à l'autoconsommation.

Les ouvriers agricoles viennent en troisième catégorie. Ils représentent 16,4% de la population active agricole et 11,3% de l'ensemble de la population active. Cette catégorie se trouve concentrée dans la ville de Hermel et occupe la deuxième place après l'agriculture, elle représente 28,5% de la population active agricole.

Les métayers, à leur tour, représentent 11,8% de la population active agricole et 8,3% de la population agricole. Le métayage reste important dans la zone si on le compare à celui du Liban en 1970, où il représentait 5% de la population active agricole.

La zone: el hermel - ouadis

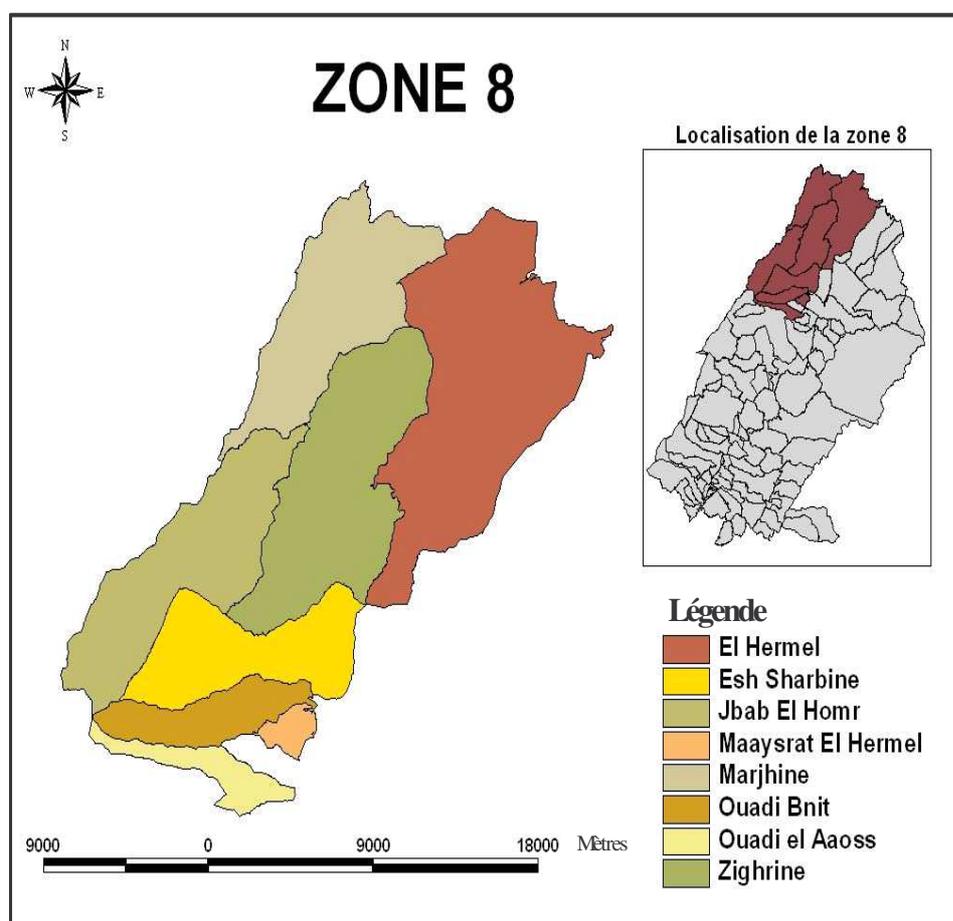
A. Généralités et spécificités de la zone

De loin la plus vaste zone de la Plaine nord de Baalbeck (516,7 km²), la zone de El Hermel - Ouadis est située à l'extrême nord-ouest de la Plaine de la Béqaa, à la frontière syrienne et en grande partie sur la partie septentrionale du Mont Liban (cf. carte numéro...).

Le climat méditerranéen (été chaud: 28° à 32°C) atténué l'hiver par l'effet d'altitude (1100 m), hiver frais avec occurrence de gel, confère à la région de bonnes aptitudes agricoles générales. Quand bien même une grande majorité de son territoire est formée de plaines (61 %), contre seulement 11 % de coteaux et 28 % de montagne, sa configuration géographique en fait une zone enclavée et isolée.

Hormis la rivière Oronte, l'eau est assez rare, comparée aux autres zones situées en piémont du Mont Liban.

CARTE 5 : Zone de El Hermel-Ouadis



Source : Darwich, S. (2003)

La zone de El Hermel – Ouadis, dispose d'une grande diversité de terroirs:

- La partie avale et orientale, de El Hermel vers Shawagher, présente une plaine aride (200 mm de pluie par an), dans sa majeure partie pauvre, que viennent difficilement drainer les rivières de Oronte, Ras El Mal et El Rayissa.
- La partie amont, faisant frontière avec la Syrie, autour de Al Qasr – Fissan et El Charbine, vaste zone montagneuse et forestière, permet un élevage extensif, mais une agriculture difficile par manque d'eau (300 à 500 mm de pluie par an).
- La partie aval et occidentale, autour de Ouadi El Karm – Ouadi El Tourkman – Ouadi Bneit, zone particulièrement difficile d'accès, accentue l'impression d'isolement. La pluviométrie, plus abondante au pied du Mont Liban, (800 à 1200 mm d'eau par an), est peu exploitée par manque d'infrastructures.

B. Hermel : du territoire des cultures illicites au territoire « identitaire » de l'oliveraie, de la truite et de l'agro-tourisme.

Comme nous l'avons déjà signalé auparavant, parmi les critères les plus éminents du choix du territoire de Baalbeck-Hermel, réside la pratique des cultures illicites sur ce territoire pendant de très longues années.

Ainsi, pauvres en infrastructures de toutes sortes, les villages de la région manquent d'eau, d'électricité, de route, de téléphone, d'école. La faible rentabilité des cultures pratiquées et la manque d'équipements se sont répercutés sur le développement du secteur agricole. En même temps, la pratique de l'élevage de toute sorte était négligeable. Quant au secteur tertiaire, il était limité à quelques petits magasins qui assurent l'approvisionnement des habitants des villages. Aussi, les collectivités locales avaient l'habitude de s'organiser selon leurs propres règles, l'allégeance à la tribu étant primordiale.

C'est dans ce contexte matériel et social que se sont développés l'expansion et le trafic des cultures illicites. L'agriculture, fondée sur les cultures traditionnelles, servait à l'autoconsommation (du fait des difficultés d'écoulement des produits sur le marché national), alors que les cultures illicites assuraient des revenus complémentaires aidant à la survie des agriculteurs, voire à leur enrichissement.

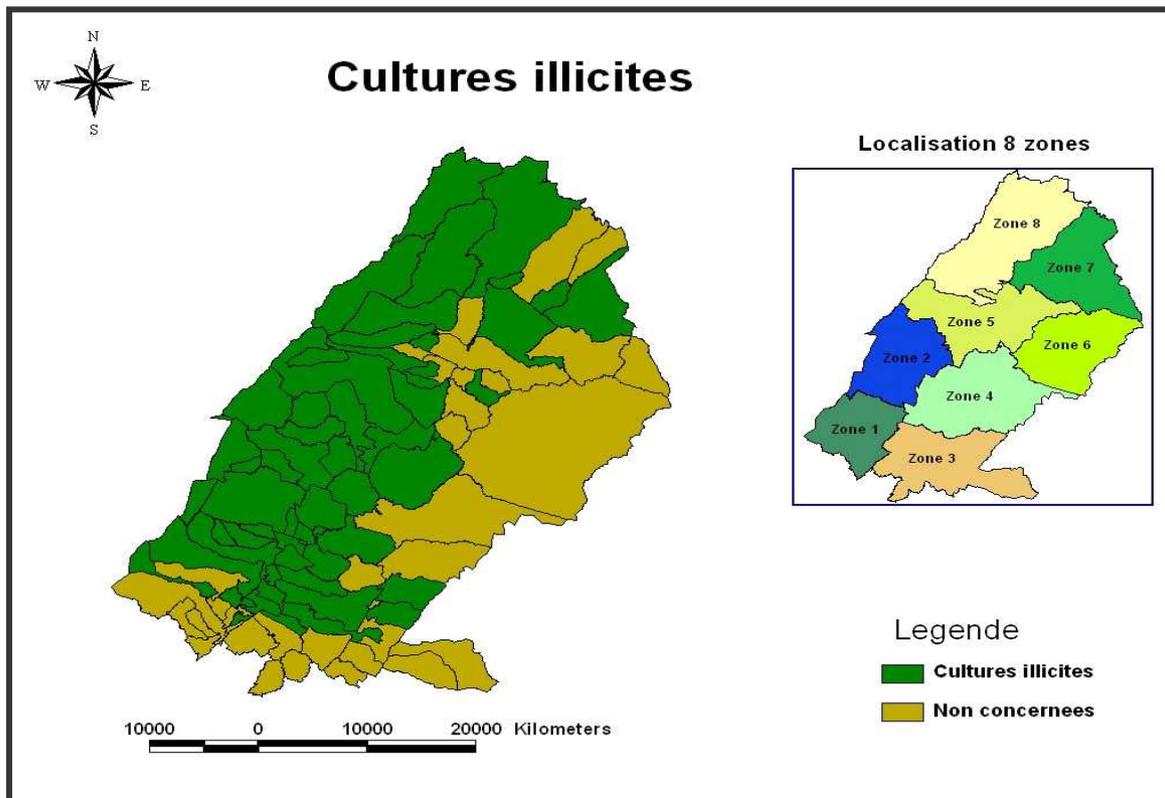
Cette situation de sous-développement, associée au système social de la région de Baalbek-Hermel, a amené la population des zones montagnardes défavorisées et inaccessibles à s'adonner aux cultures illicites (le haschisch) et à leur trafic dès le début du XX^{ème} siècle. La situation s'est aggravée en 1976 avec l'introduction de la culture du pavot à l'occasion des campagnes d'éradication en Turquie et des désordres causés par le conflit qu'a connu le Liban (Darwich, S., 2001).

En 1992, le Liban était au troisième rang des pays producteurs de cannabis lors de la 35^{ème} session de la commission des drogues narcotiques, qui s'est déroulée à Vienne du 6 à 15 Avril. Le Liban était décrit comme disposant de 9 000 hectares de cannabis avec une estimation de la production moyenne de 545 à 1 000 tonnes de haschisch²⁴⁵.

Avec la fin de la guerre civile et le changement de conjoncture politique, les responsables libanais ont exprimé leur désir d'éradiquer les cultures illicites, d'interdire leur trafic, de rayer définitivement le Liban de la liste des pays producteurs de drogues et enfin d'inspirer à nouveau la confiance sur la scène internationale.

²⁴⁵ Le chiffre de 9 000 hectares mentionné ci-dessus a été cité par C. L. Phocas dans son rapport, *Baalbeck-Hermel area Integrated Rural Development Programme*, 1993, pp. 69-70.

CARTE 6 : localisation des cultures illicites dans la région de Baalbeck-Hermel : l'année la plus forte de la production



Source : Darwich, S. (2003)

Après cette éradication des cultures illicites, il ya eu un changement d'identité de ce territoire. On est passé d'une identité fondée sur les cultures illicites à un territoire identitaire de l'oliveraie, de la truite et de l'agro-tourisme. Etant donné que le territoire de Hermel est caractérisé par un climat semi aride avec une pluviométrie ne dépassant pas 200 mm par an et une pauvreté pesante, les agriculteurs se sont mis d'une part à cultiver les oliviers dans la plaine ce qui ne nécessite pas un investissement important, et d'autre part, les propriétaires de terrains avoisinant la rivière de l'Oronte ont commencé à construire des bassins pour l'élevage de la truite. Ainsi, les terres plantées en olivier ont atteint rapidement environ 2000 dounoms (200 ha)²⁴⁶ et 137 stations piscicoles avec une production de 1000 tonnes²⁴⁷ ont été construites.

En parallèle à cette activité de pisciculture sur la rivière de l'Oronte, se sont développés le canoë-kayak et le rafting, une activité touristique nouvelle et seulement praticable dans l'Oronte. De plus, en 2003, certains propriétaires montagnards du territoire du « clan Elow » ont développé un projet d'agro-tourisme (nommé El Jurd) sur les hautes montagnes du territoire. Les touristes viennent passer leurs vacances ou des week-ends à la montagne, les propriétaires du lieu leur assurent le logement dans des tentes ainsi que la nourriture locale à

²⁴⁶ Nos propres enquêtes 2008.

²⁴⁷ El Zein Ghassan, Hanna Darine, Rapport final du Projet, "Recupero e rafforzamento delle attività produttive e generatrici di reddito a favore della popolazione di Chouwaghir e Hermel (ROSS L06-A1420)", Movimondo, 2008.

base de produits locaux. Ils peuvent exercer plusieurs sports (balades à pied, en bicyclette, etc.). Très récemment, en 2009, 5 gîtes ruraux ont été mis en place dans le village de Kouakh en cofinancement avec une ONG italienne (ARCI) et les propriétaires de ses anciennes maisons et aussi en collaboration avec la municipalité de Kouakh. Le touriste peut passer la journée sur l'Oronte en pratiquant les sports de canoë kayak et le rafting, dormir dans les gîtes ruraux à Kouakh et le lendemain partir vers les montagnes (projet El Jurd).

Suite à ses changements, un territoire avec une nouvelle identité s'est mis en place qui est celle des oliveraies, de la truite et de l'agro-tourisme. Cette identité a remplacé celle des cultures illicites qui avait pourtant persisté pendant des siècles.

C. Une zone à caractère clanique

La structure sociale et culturelle de la région de Baalbeck-Hermel semble être assez unique lorsqu'on la compare avec le reste des structures libanaises. Elle est caractérisée par plusieurs traits sociaux et culturels qui la distinguent des autres régions rurales du Liban. Ces traits, éminemment apparents en particulier dans la région de Hermel, sont présentés brièvement ci-dessous.

La région de Hermel est dominée par une organisation de type clanique ou semi-tribale. Ces clans sont en majorité originaires du clan « Mazhaj ». Ils ont quitté le Yémen pour l'Irak. Dans ce dernier pays, ces clans ont été connus sous le nom des « Hamadéyins » en raison de leur chef qui s'appelait « Hammadé ». Au milieu du 14^{ème} siècle, les Mamlouk ont ramené le clan « Hammadé » avec d'autres clans vers le Mont-Liban afin de combattre les croisades. Le clan Hammadé a été divisé en deux : Zaaïter et Chamas²⁴⁸ dont chacun était composé de plusieurs familles, mais tous les deux étaient présidés par un seul chef Hammadé. Ils ont pratiqué l'agriculture et particulièrement les mûriers et l'élevage du ver à soie.

Ils sont restés au Mont-Liban jusqu'au 16^{ème} siècle, suite aux conflits avec le gouverneur de Tripoli à l'époque Ibrahim Basha El Masri. Deux siècles plus tard, ils ont quitté le Mont-Liban pour aller s'installer dans les montagnes de Baalbeck-Hermel.

Dans la région de Hermel, par exemple, quatre clans majeurs, dont les membres sont très proches les uns des autres, occupent une région géographique donnée: A l'extrême nord-est de la vallée de la Béqaa, où est localisée la région de Hermel, nous voyons le clan des Jaafar avec plusieurs petites familles qui occupent le territoire du village El-kasr jusqu'à Ourouba (un des hauts sommets des montagnes de Hermel-Akkar).

Au Sud du territoire des Jaafar, le clan Naser Eddine occupe la région des villages de Charbine et Zighrine au pied des collines de Hermel entourant la plaine de la Béqaa, et s'étend vers "Wadi El Nousour," un autre sommet des montagnes de Hermel. La région de Marjhine située dans ce même territoire représente presque la moitié de la région. Elle se caractérise par son sol riche et ses ressources d'eau.

Le troisième clan dominant est le clan Elhow qui occupe le territoire de Wadi (vallée) "Tourkman," à l'Est de la Béqaa, à "Ain El Baida" dans les hautes montagnes qui couvrent la deuxième moitié de la région Marjhine.

Enfin, le clan Dandash occupe le territoire qui s'étend de la plaine de "Cnaïseh" jusqu'au plus haut sommet des montagnes libanaises, "Cornet El Sawda" (Coin Noir).

Cette structure sociale de type clanique ou semi-tribale résulte de plusieurs facteurs géographiques, historiques et politiques. Géographiquement, la zone dans laquelle la population de Hermel a pendant longtemps vécu est limitée par de hautes montagnes accidentées à l'ouest, et par la chaîne de l'anti-Liban à l'est au pied de ces deux montagnes.

²⁴⁸ Les clans Zaaïter regroupaient les clans: Zaaïter, Jaafar, Noun, tandis que les clans Chamas regroupaient: Chamas, Allaw, Dandash, Nasereddine, Allam, Awad, AlaaEddine (Chamas, 1990).

Les caractéristiques physiques du milieu se reflètent sur le type et la structure sociale caractérisée par des conditions de vie basées, d'une part sur la subsistance et d'autre part, sur une organisation tribale.

Historiquement, depuis des centaines d'années, les habitants de la région de Hermel et particulièrement les montagnards ont été marginalisés et isolés. Ce n'est que récemment qu'ils ont été en contact avec la culture libanaise au sens large et ceci depuis l'indépendance du Liban en 1943. Politiquement, les responsables libanais ont rarement montré un véritable intérêt pour le développement de cette région et de ses habitants. En réalité, beaucoup d'entre eux, pour des raisons électorales ou pour d'autres raisons, ont gardé cette région "assoupie". Par ailleurs, entourée par les frontières syriennes ouvertes au Nord et à l'Est, la région était favorable à toutes sortes d'activités de contrebande. Ceci a encouragé la population de la région à vivre d'une façon marginale et à rester donc hors de la loi libanaise.

D. Les infrastructures

Les infrastructures de la zone de El Hermel - Ouadis se présentent de manière très contrastée. Aucune infrastructure sanitaire, scolaire ou routière (ou très peu) n'existe dans les différents villages de la zone dans laquelle l'accès à l'eau potable, à l'électricité et au téléphone n'est pas assuré. A l'inverse, la ville de Hermel apparaît relativement bien équipée avec:

- Deux hôpitaux (un public et un privé).
- Un lycée d'enseignement général, un lycée technique et professionnel.
- Sept écoles primaires (deux publiques et cinq privées) et une école élémentaire.
- 85 % des ménages ont accès à l'eau potable.
- 80 % des maisons sont équipées d'une fosse septique.
- 50 % des familles disposent du téléphone.
- 100 % des bâtiments sont électrifiés.

E. Les acteurs locaux publics

Les acteurs locaux publics faisant partie du territoire de Hermel représentent le personnel des structures suivantes:

- 1 Qaemaqam (représentant du gouverneur)
- 5 municipalités avec une union des municipalités
- 1 BDL (bureau de développement local)
- 1 bureau du Ministère de l'Agriculture
- 1 Bureau du Ministère de l'Intérieur
- 1 Bureau du Ministère des Affaires sociales
- 1 caserne militaire
- 3 centres de police
- Un hôpital public
- Des écoles publiques
- 1 bibliothèque municipale

F. Les acteurs associatifs

Les acteurs associatifs peuvent prendre plusieurs formes. Ils sont situés notamment dans les structures suivantes:

- 1 centre de vulgarisation privé (une ONG nationale)
- 2 associations de la conservation de l'environnement
- 4 associations religieuses
- 1 Syndicat des aviculteurs
- 1 Syndicat des pisciculteurs
- 2 coopératives des éleveurs de truite
- 2 coopératives d'olives et d'huile d'olive
- 3 coopératives de femmes
- 10 coopératives agricoles
- Deux clubs de Canoe kayak
- 4 clubs sportifs
- 2 scouts (religieux)
- Deux dispensaires

G. Les acteurs économiques

La situation économique de la zone de El Hermel – Ouadis reflète son isolement géographique. Elle est caractérisée d'autre part par une disparité importante entre la ville de El Hermel et les villages qui sont dispersés sur un vaste territoire.

D'une part, dans un «no man's land» reposant sur une certaine économie proche de l'autarcie, une partie de la population vit essentiellement de l'agriculture et de l'élevage traditionnel mais, privée des revenus des cultures illicites autrefois prospères, elle tend à développer une économie informelle reposant sur la contrebande avec la Syrie voisine.

D'autre part, autour de El Hermel et de quelques gros villages environnants se trouve une économie de type urbain, à l'image de celle de Baalbeck.

L'activité économique se répartit autour de trois secteurs dont deux sont sensiblement égaux:

- Le secteur primaire, également réparti entre agriculture et élevage regroupe 2979 agriculteurs avec une SAU de 11045 ha et 137 station piscicoles.). Il occupe 22 % de la population active, ce qui, comparé aux autres zones, est faible.
- Le secteur secondaire occupe 20 % de la population active et se répartit ainsi: industries locales 6 %, construction 7 % et artisans 7 %.
- Le secteur tertiaire compte 54 % d'actifs.
Le secteur privé (commerçants, services médicaux privés, services bancaires et tourisme/loisirs) est bien développé le long de la rivière de l'Oronte (3 hôtels, 2 gîtes ruraux).

Dans le secteur public on peut distinguer:

- D'une part l'armée qui occupe une importante frange de la population active (2 787 personnes);
- D'autre part les services de l'administration, de la santé et de l'éducation qui n'offrent pas beaucoup d'emplois.

La répartition de ces activités, autour de la ville de El Hermel et de ses environs proches, montre une activité économique relativement bien équilibrée, où le secteur privé prédomine, laissant apparaître un substrat entrepreneurial dynamique. Néanmoins, le chômage, toujours selon les mêmes enquêtes, reste très élevé (estimé à 30 % contre 24 % au niveau national) - les chiffres officiels étant de 10 % -. L'activité économique présente un fort émiettement de la main d'œuvre en une multitude de petits commerces ou d'ateliers familiaux qui cherchent à s'en sortir.

On doit néanmoins remarquer que, l'interdiction des cultures illicites à l'origine d'importantes ressources financières, la fermeture de plusieurs entreprises publiques de collecte et de conditionnement du lait, de production de fromages et de yaourts, et l'augmentation du prix des intrants, ont entraîné une dégradation très nette de la situation économique locale.

H. Contraintes et potentialités pour l'avenir

La zone de El Hermel – Ouadis apparaît comme un espace à la marge, où l'Etat est quasi inexistant. D'importantes poches de pauvreté grèvent sérieusement les chances d'un développement rapide de la zone.

Longtemps investie dans la production de cultures illicites, la zone a du mal à s'investir et à s'intégrer dans des circuits économiques normaux. L'état de dénuement extrême de la population vivant dans les zones les plus reculées, tant sur le plan social (santé et éducation) qu'économique, est particulièrement préoccupant.

Disposant de terroirs hétérogènes et morcelés, difficiles à mettre en valeur de manière globale, souffrant d'un manque d'eau et d'un réseau routier inexistant, pâtissant de structures foncières peu enclines à l'investissement (mode tribal), la zone trouvera difficilement son salut dans l'agriculture «moderne», sans investissement lourd de type: barrage, retenue d'eau et lacs collinaires. Néanmoins, trois points forts fondamentaux sont à noter:

- Sur le plan agricole, les environs de El Hermel disposent d'atouts non négligeables: terre fertile disponible, eau abondante toute l'année, main d'œuvre nombreuse et efficace, routes d'accès convenables.
- Sur le plan des loisirs, les berges de la rivière Oronte aux portes de El Hermel offrent un cadre bucolique agréable, où les premiers investissements (restaurants avec terrasses au bord de l'eau, bungalows, sentiers, etc) promettent un bel avenir.
- Sur le plan sportif, l'arrière pays vallonné, encore bien boisé, offre des paysages surprenants, propices à la chasse, au trekking l'été et au ski l'hiver.

Conclusion

Même, si l'on ne peut pas parler de misère, il existe pour une certaine frange de la population une forme d'exclusion sociale, dans la mesure où elle n'a pas accès à certains biens vitaux et vit d'activités prohibées (cultures illicites et trafics trans-frontières).

Sur un plan général, la zone de El Hermel n'est pas intégrée à l'économie nationale. Elle apparaît comme ignorée et oubliée.

La réinsertion et la réhabilitation sociale et économique durables des populations des régions sortant de crise sont fondamentales pour le retour et la consolidation de la paix.

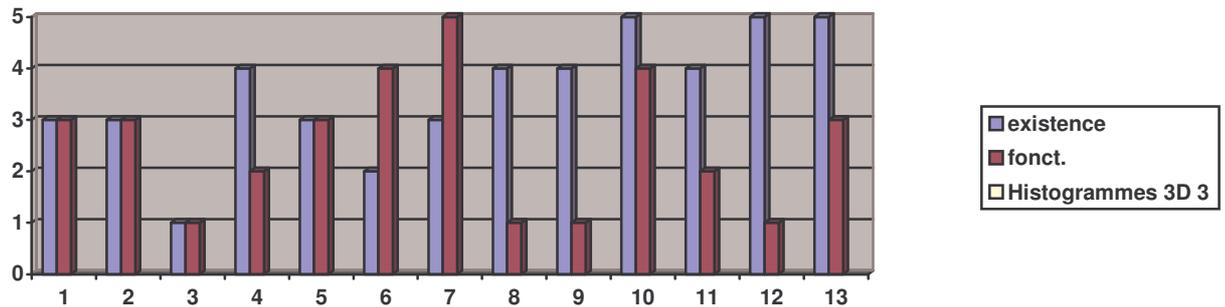
Or, tout, ici, démontre une situation de sous-développement chronique extrêmement préoccupante dans les villages les plus isolées où des agriculteurs sont prêts à reprendre les cultures illicites. Pour ce faire, il est important:

- D'augmenter les opportunités d'accès aux infrastructures et aux services publics: soins de santé primaire, éducation scolaire, eau potable, assainissement des eaux usées, élimination des déchets ménagers, réseaux de communication : routes, téléphone, et ressources énergétiques à travers l'électrification.
- De prendre en considération, par les institutions sociales, la problématique d'insertion des franges de la population marginalisée pour des raisons d'ethnie, de religion, de sexe, d'âge, etc.

- De sécuriser les populations vulnérables qui, en situation de pauvreté donc d'exclusion, sont toujours les premières à subir les contraintes politiques, économiques, de guerre et les dernières à se réinsérer même quand les conditions politiques et économiques reviennent à la normale.

La recherche de la réhabilitation sociale durable passe par la participation, l'intégration des citoyens dans les processus locaux de planification, de décision et de gestion. Du statut d'exclus, ils passent au statut d'acteurs de leur développement et non de bénéficiaires du développement.

Indicateurs d'émergence des territoires ruraux : Liban



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 a valoriser
13. Existence d un processus de mobilisation de ces ressources
14. Unité administrative élémentaire qui initie un projet de développement territori

La notion du territoire au Liban est très ancienne et très intéressante. Historiquement et pendant l'occupation ottomane, il y avait ce qu'on appelait le Petit-Liban qui regroupait le Mont-Liban et quelques autres villes.. A titre d'exemple des territoires au Liban, suite aux affrontements continus entre maronites et druzes et afin de rétablir l'ordre, le système du «Double Caïmacamat²⁴⁹» a été mis en place par les Turcs ; il était basé sur la structure féodale. Il consistait à scinder le Mont-Liban en deux secteurs, un pour les chrétiens et un autre pour les druzes. Durant cette même période et dans d'autres régions certains territoires étaient connues pour leur résistance contre toute sorte d'occupation que cessoit les Ottomans ou les Français, c'est le cas de la région de Hermel (territoire de Hermel ;) au Nord de la Beqaa. Aussi c'est le cas des terriotires du Sud du Liban apres les vagues des réfugiés palestiniens en 1948 et le détournement de ces territoires en territoire d'opération de résistance et de guerre nommé plus tard territoires occupées par l'armée israélienne.

Ainsi, le Liban d'aujourd'hui était nommé le Grand-Liban pendant la période du mandat français sur le Liban. Ce pays qui regroupe trois religions et 17 rites est divisé le plus souvent selon l'appartenance à la religion, le rite ; la famille vient en dernière place et ceci même après les 16 années de guerre.

249 « Double Caïmacamiya », signifie en français « Double Gouverneur » tandis que Caïmacamiya signifie gouvernorat.

Indicateur 1 : Administrations déconcentrées :

Existence 3 : au Liban, les administrations sont encore concentrées et pas déconcentrées comme dans les autres pays. Ceci est dû en fait au découpage administratif qui date depuis longtemps au Liban. En effet le Liban est divisé en six mohafazats et 24 cazas ou districts. Depuis trois ans maintenant, deux mohafazats ont été ajoutés afin de minimiser la concentration des administrations dans la capitale Beyrouth et les grandes villes libanaises. Ainsi, les informations et les décisions restent bloquées au niveau de l'administration centralisée et n'arrivent jamais ou trop tard vers les régions rurales.

Fonctionnement 3 : étant donnée que l'administration est très centralisée au Liban, évidemment son fonctionnement est tout à fait relatif. Les décisions et les mobilisations n'arrivent jamais à la population concernée

Indicateur 2 : Administrations sectorielles

Existence 3 : ici aussi comme pour l'appareil administratif, le Liban comme tous les autres pays dispose des administrations sectorielles qui sont concentrées dans la capitale Beyrouth et les grandes villes (centre de mohafazat pour la présidence des départements des secteurs et au niveau du caza ou district les bureaux des fonctionnaires avec un directeur de bureau). Il est à noter que l'existence des administrations sectorielles s'est étendue après la guerre libanaise suite à des revendications des chefs des milices qui sont devenus des politiques au gouvernement et au parlement. Dans certains territoires, les administrations sont encore absentes jusqu'à nos jours et toute personne qui veut chercher des papiers administratifs ou réclamer son droit est obligée de se rendre au mohafazat.

Fonctionnement 3 : parfois même lorsque les services existent dans les zones rurales mais ils en manquent les moyens. A titre d'exemple, les services de développement rural qui existent dans la zone de Hermel (territoire) n'ont pas les moyens nécessaires voiture de services, ligne téléphonique, bureau, etc.), d'achever le nécessaire de ce qui leur a été demandé à cause du manque ou de l'absence des moyens. En fait ceci est considéré comme un gaspillage de l'argent public du fait de nommer des fonctionnaires qui ne travaillent pas. Aussi, la mobilisation de ces agents est ascendante c'est-à-dire ne prend pas en considération les priorités ou l'avis des représentants des administrations sectorielles.

Indicateur 3 : Services d'appui au développement

Existence 1 : l'absence des administrations sectorielles au niveau des territoires éloignés, implique une absence totale des services d'appui au développement de la part des administrations publiques. Au contraire, les services d'appui au développement financés et gérés par les ONG locales, nationales et internationales sont très développés. Selon le type du projet, l'ONG détient un service d'appui qui est en contact et en coordination étroite avec la population et les acteurs locaux.

Fonctionnement 1 : quand il s'agit du fonctionnement de services d'appui publics, c'est médiocre et surtout dans les territoires éloignés où le contrôle est inexistant. Tandis que les services d'appui des ONG sont efficaces mais manquent au niveau de la couverture de tout l'espace géographique qui est le territoire.

Indicateur 4 : Territoires de projet sectoriel

Existence 4 : dans le cas du Liban et vue sa géographie, les territoires de projet sectoriel sont développés du fait de la spécificité de chaque micro-région qui se caractérise par des particularités qui lui sont propres et différentes de sa voisine.

Fonctionnement 2 : le fonctionnement des territoires de projet sectoriel comparé à son existence est relativement faible et ne satisfait pas toujours les besoins pour lesquels il a été créé.

Indicateur 5 : Territoires de projet global

Existence 3 : comme il a été signalé plus haut, au Liban toute activité ou projet, que ce soit au niveau national ou des projets financés par des organisations internationales, sont réalisés selon une approche territoriale. Par exemple, on a eu un programme de développement rural pour la région de Baalbeck-Hermel qui est le territoire des cultures illicites par excellence. Un deuxième projet pour les territoires libérés par les Israéliens après leur retrait du Sud du Liban. Tous les deux sont financés par le PNUD.

Fonctionnement 3 :

Indicateur 6 : Associations territoriales incluses dans les projets

Existence 2 : Après les années 90, certains projets ont été basés sur l'approche participative en incluant la population de l'identification à la réalisation des projets. La population cible est représentée en tant que comité des élus ou comité local de développement c'est-à-dire **sous forme de structures informelles créées pour la durée du projet.**

Fonctionnement 4 : Étant donné que ces structures ont un objectif et une durée bien déterminée qui s'achève avec la fin de projet, notons que dans le cas du Liban, la majorité des membres de ces structures sont caractérisés par des personnes connus au niveau de la localité et donc jouissent d'un certain pouvoir. Malgré cela, une fois le projet est terminé, leur rôle est fini et reste toujours en attente d'un second projet afin d'achever d'autres activités. Ce type de structures fonctionne bien au niveau des localités où sera présente une population homogène et qui a des problématiques communes

Indicateur 7 : Associations territoriales suscitées par des ONG

Existence 3 : pour les mêmes raisons que dans le cadre des projets et afin d'être en harmonie avec leur philosophie d'un développement participatif, les ONGs elles aussi suscitent de plus en plus la création d'associations au niveau local afin d'avoir un interlocuteur et un partenaire organisé. Toutefois la présence de ce type d'association est encore moins fréquente que dans le cas de celle créées ou suscitées par les projets et par l'administration.

Fonctionnement 5 : le mode de création et les rapports que peut avoir l'ONG avec les structures de ces associations semblent donner des résultats meilleurs en terme de fonctionnement sur le terrain que dans le cas des associations créées par les projets. C'est aussi le cas en termes de durabilité, puisque les associations deviennent des partenaires privilégiés des ONGs en question qui peuvent leur faire appel pour leurs différents projets. Mais il ne faut pas occulter le fait que ici aussi les enjeux de pouvoir peuvent constituer un frein à l'efficacité de ce type d'association.

Indicateur 8 : Associations territoriales spontanées

Existence 4 : au Liban tout est permis. En fait l'émergence des associations territoriales spontanées est à la mode au Liban surtout que tout le monde sait que une bonne partie des budgets des organisations internationales va aux caisses des associations. Aussi on pourra rencontrer certaines associations territoriales spontanées qui apparaissent suite à un problème qui a poussé la création de ces associations ou le plus souvent dans le but de développer le territoire en question (création d'un parc, d'un terrain de sport, d'un club sportif, etc.).

Fonctionnement 1 : le fonctionnement de ces associations spontanées est médiocre dans la plupart des cas car la raison de leur création est le profit aveugle c'est-à-dire sans avoir un objectif à réaliser dès le début.

Indicateur 9 : Législation sur les associations territoriales

Existence 4 : il existe déjà depuis les années 60 des législations sur les associations et les coopératives qui est la même qu'en France mais qui manquent la mise à jour.

Fonctionnement 1 : il est médiocre car la législation exige une certaine représentativité et cohérence, on remarque que, dans un village de 100 personnes, il y a trois associations et en regardant les objectifs de ces associations, ce sont les mêmes mais leur présence est primordiale car il s'agit d'une autre famille ou clan ou d'un autre rite ou religion.

PALESTINE

EMERGENCE DE PROCESSUS DE TERRITORIALISATION EN PALESTINE : LE CAS DE LA VALLEE DU JOURDAIN

Nabil ABU SHAMMALA²⁵⁰

Introduction

Le cas palestinien et les événements récents amènent à s'interroger sur les possibilités d'un développement des territoires et de la place de l'agriculture dans ce développement. Si le développement des territoires palestiniens constitue une préoccupation récurrente pour les autorités palestiniennes et pour les organismes internationaux contribuant au soutien de l'Autorité palestinienne ainsi que pour les différentes parties prenantes de ces territoires, on ne peut néanmoins ignorer le fait qu'il subsiste une forte ambiguïté sur la notion de territoire

Compte tenu du contexte particulièrement complexe de ces territoires palestiniens, soumis au contrôle militaire de l'état d'Israël et pour répondre aux attentes pressantes des agents économiques et des familles relatives aux possibilités et à l'urgence d'un développement économique de ces zones, la notion de territoire sera prise plutôt dans le sens d'un territoire 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 et au rôle des acteurs. Plus particulièrement notre objectif est de voir comment dans ces conditions²⁵¹, le développement d'une agriculture et de son espace rural en Palestine, basé sur le rôle des acteurs, sont possibles.

En effet, la spécificité de ce pays, au regard des conditions historiques, géopolitiques, démographiques et économiques qui le caractérisent, peut constituer un exemple intéressant pour la recherche et représenter un modèle original de développement dans un contexte de précarité territoriale.

1. Un pays en construction dans un contexte particulièrement complexe

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. Néanmoins pour un certain nombre d'éléments du développement les acteurs sont impliqués dans une situation « d'opposition- coopération » nécessaire.

A. L'Autorité palestinienne et les limites d'une gouvernance faible

Les négociations qui débutent, à l'issue de la Conférence de paix de Madrid, le 30 octobre 1990, constituent le départ réel d'un processus à venir auquel les parties prenantes israéliennes et palestiniennes semblent s'être ralliées. Ces négociations n'aboutissent pas.

²⁵⁰ Ce travail est tiré d'une thèse de doctorat en sciences économiques soutenue devant l'université Pierre Mendès France de Grenoble par Nabil Abu Shammala en septembre 2009 et intitulée « l'intérêt et l'efficacité d'une approche territoriale de l'agriculture en Palestine, le cas de la vallée du Jourdain »

²⁵¹ Conflit armé avec l'Etat d'Israël sur la bande de Gaza

Devant cet échec, les parties ont recours à une autre méthode qui est la « méthode d'Oslo »²⁵² basée sur la reconnaissance réciproque (ce n'était pas le cas à Madrid) qui se concrétisera par l'accord de principe signé à Washington, le 13 septembre 1993.

L'Autorité palestinienne est créée à la suite de cet accord sur les villes de Gaza et Jéricho en premier lieu puis sur la Bande de Gaza et la Cisjordanie.

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.

B. La ségrégation et la fragmentation des territoires : une idéologie spatiale récurrente

L'objectif israélien, depuis l'occupation de la Cisjordanie et de la bande de Gaza en 67, est de produire des territoires morcelés qui dépendent économiquement d'Israël comme conséquences de décisions de nature politique. Cela se traduit par l'installation de colonies juives au cœur des territoires palestiniens, la construction de couloirs de circulation pour lier ces colonies et séparer les territoires palestiniens, l'installation de zones militaires pour la protection des colonies et pour sécuriser la circulation des colons, la construction d'un mur entre Israël et la Cisjordanie, et le cantonnement des villages palestiniens .

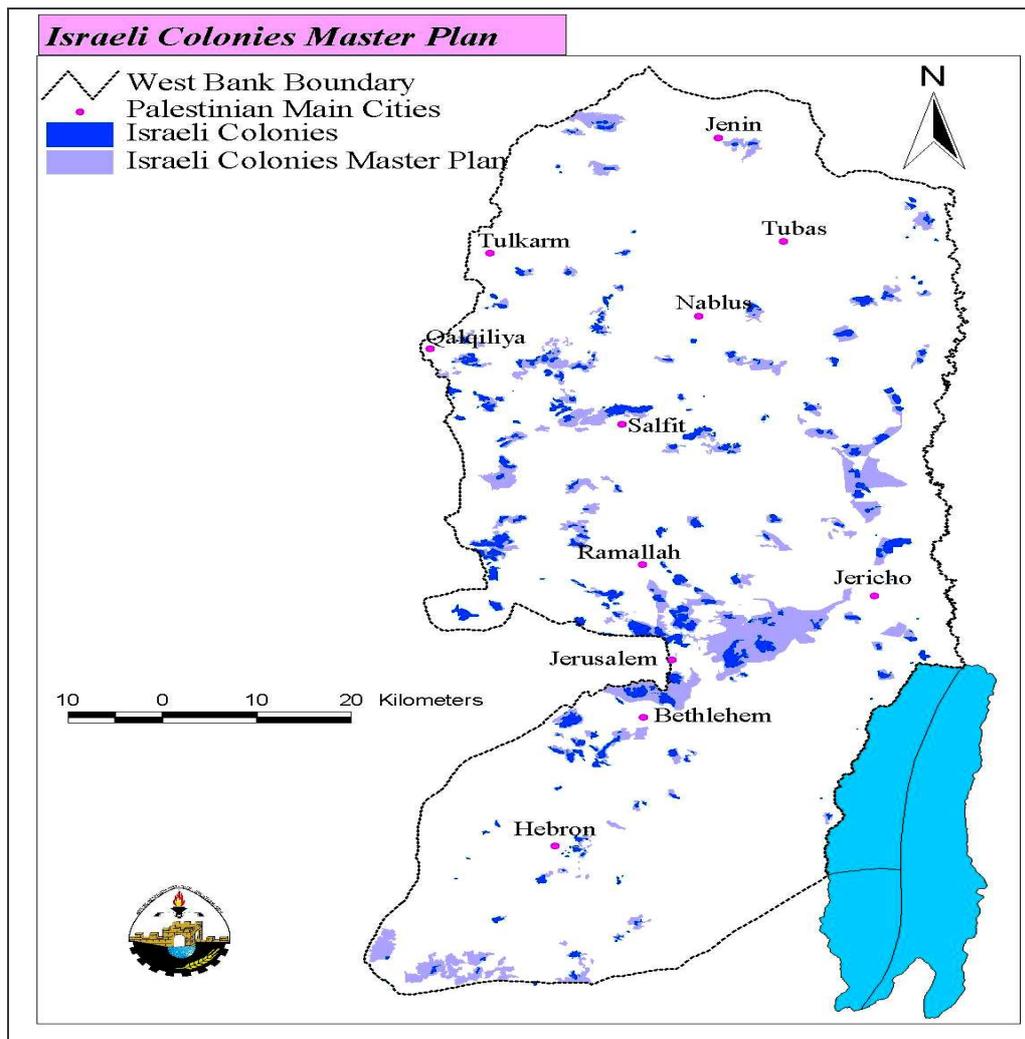
a. L'installation des colonies

La mise en place des colonies vise à confisquer les terres agricoles les plus fertiles. Actuellement, 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 comme le montre la carte n° 1 .

Ces installations renforcent l'emprise des israéliens sur les ressources en eau : cela crée une concurrence supplémentaire sur cette ressource relativement rare et aboutit à exclure les paysans palestiniens, du voisinage, de l'accès à cette ressource

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.

²⁵² Les accords d'Oslo ont été signés le 13 septembre 1993 par l'Etat d'Israël et l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP). Ils englobent des lettres de reconnaissance mutuelle des deux anciens belligérants et une Déclaration de principes par laquelle les deux parties s'engagent à un échange des territoires contre la paix.



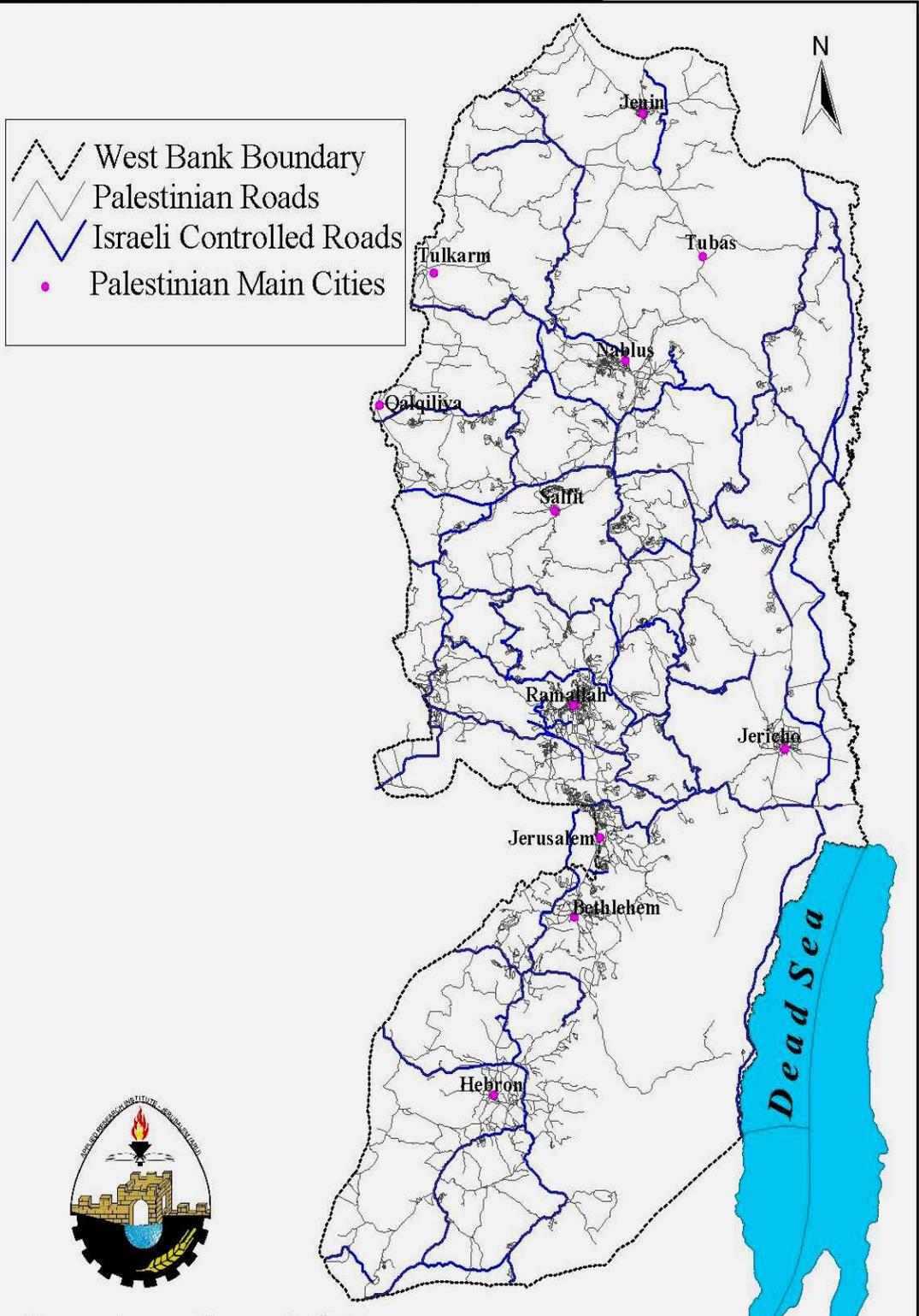
Carte n° 1 : Les colonies israéliennes en Cisjordanie

b. La construction de couloirs de circulation pour relier les colonies et la fragmentation des territoires

Le terme « route de contournement » (bypass road) est né avec les accords d'Oslo pour désigner des routes dans les territoires palestiniens qui relient les colonies juives aux camps militaires et à Israël. Les routes de contournement sont utilisées par Israël comme levier pour la création d'un système d'apartheid dans les territoires palestiniens. Il y a 734 kilomètres de routes de contournement en Cisjordanie sur lesquelles généralement les Palestiniens ne sont pas autorisés à voyager (cf. carte n°2).

Ces routes isolent les régions palestiniennes dans des ghettos et souvent privent des Palestiniens de leur terre agricole vitale. Ces voies de circulation ont fragmenté la terre et le peuple.

Israeli Controlled Roads in the West Bank



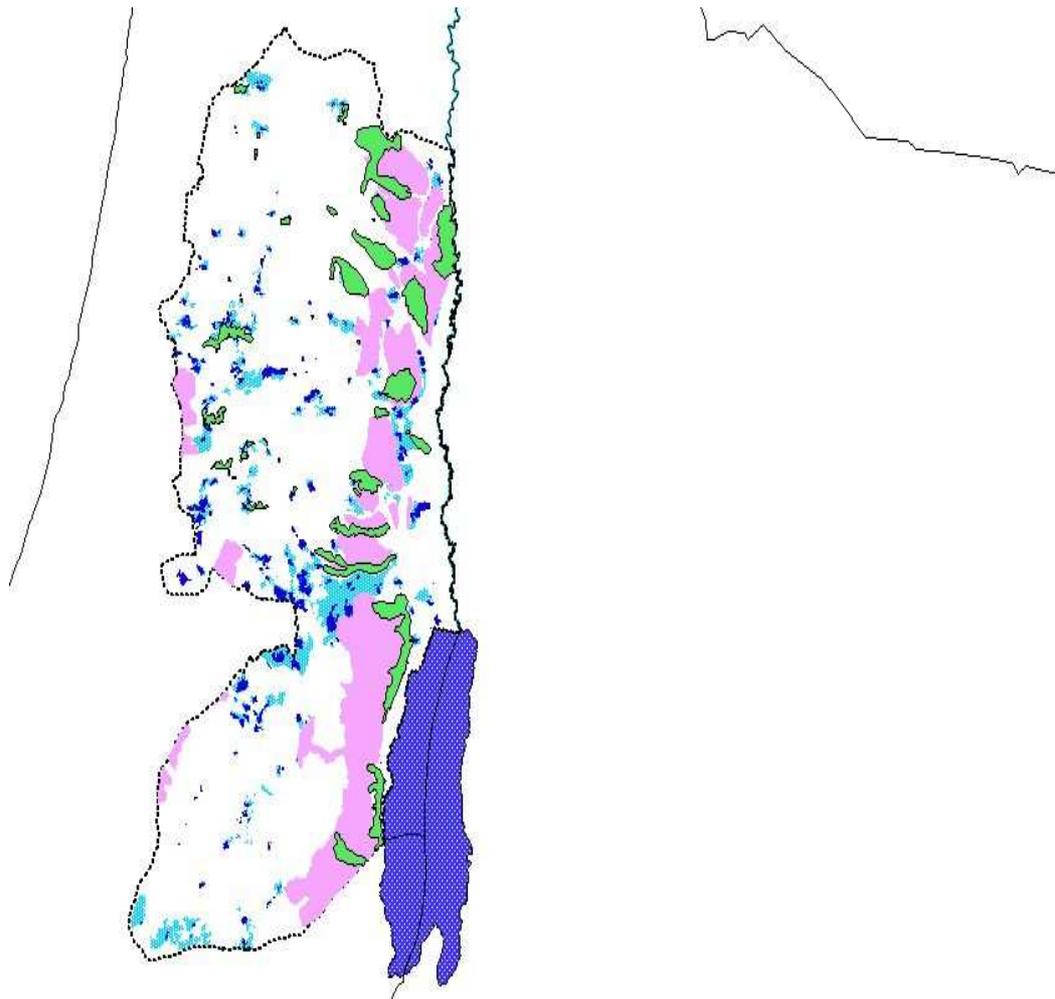
Carte n°2 : Routes de « contournement » en Cisjordanie

c L'installation de zones militaires au cœur de la Cisjordanie :

Il y a environ 600 check-points militaires fixes ou volants et autour de chaque check-point fixe une zone militarisée sur un rayon de un à deux kilomètres pour renforcer la sécurité des colons israéliens.

- Le dispositif sécuritaire est complété depuis 2002 par la construction d'un mur de séparation à l'intérieur de la ligne verte, dans le territoire cisjordanien. La conséquence en est un enfermement de dizaines de villages palestiniens et une restriction drastique de la circulation pour des milliers de villageois palestiniens (cf. carte n°3)

Carte N° 3 : Les zones militaires israéliennes en Cisjordanie



Légende : en rose, les zones militaires

C. Une situation « d'opposition- coopération » nécessaire

Le fait que la Palestine soit en voie de constitution, et vive sous l'occupation militaire, entraîne un contrôle de la frontière et des ressources par Israël. Cette situation affaiblit la dynamique de l'économie et multiplie les contraintes pour le secteur agricole.

Israël est un « opérateur spatial²⁵³ » qui utilise, avec une intensité sans équivalent, des instruments très puissants de « géostratégie spatiale²⁵⁴ » et de gestion de crises qui vise à contrôler les ressources palestiniennes et freiner l'émergence d'un vrai projet de développement dans les territoires palestiniens. L'Autorité Palestinienne est placée sous les contraintes que représentent les conventions signées avec l'Etat israélien, leurs limites et leurs contradictions (les Accords d'Oslo).

« L'Autorité Palestinienne ne pouvait pas créer un programme de développement fondé sur la coopération avec Israël dans le domaine économique en fermant les yeux sur les autres pratiques contraires aux intérêts palestiniens (confiscation de la terre, intensification de la colonisation, fermeture des frontières, couvre-feux, etc.). L'Autorité Palestinienne n'était pas capable non plus de monter un programme de développement fondé sur la résistance et la lutte contre l'occupation israélienne parce qu'elle aurait perdu et les aides financières et les soutiens internationaux » (Al-Naqib, 2003). De plus, l'auteur reconnaît que : « c'est un fait que le secteur agricole a été négligé par l'Autorité Palestinienne qui s'est principalement concentrée sur le développement de trois secteurs : les services, le tourisme et le commerce ».

Pourtant les palestiniens - et même les israéliens comme dans le cas de la lutte contre les épidémies animales et végétales (grippe aviaire par exemple) - bien que ce type de situation soit rare, se trouvent quelquefois associés de fait dans un type de coopération forcée pour que les ressources soient plus durables. Les ressources en eau constituent également un bon exemple de coopération obligée, avec la nécessaire gestion commune des nappes phréatiques et des eaux de ruissellement.

2. La place actuelle de l'agriculture palestinienne dans le développement

1. Importance de l'agriculture

L'agriculture palestinienne est considérée comme une source principale ou secondaire de revenus pour la majorité de la population. C'est aussi une source d'emplois non négligeable. Pour l'économie nationale c'est une composante importante du PIB, entre 8 et 16% environ selon la source, pourcentage relativement stable sur les cinq dernières années sauf pour 2003 où il monte à 10% (cf. tableau 1 et 2).

²⁵³ LUSSAULT M. 2007 Intervention orale IGA..

²⁵⁴ LUSSAULT M. Intervention orale 2009, IGA

Tableau n°1 : La part des différents secteurs économiques dans le PIB en %

| Activité économique | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Agriculture, pêche, chasse et forêt | 15.7% | 15.9% | 14.6% | 16.1% | 15.6% |
| Industrie, carrières | 12.5% | 12.7% | 13% | 12.4% | 12.5% |
| Construction | 13.1% | 11.7% | 12.9% | 11.1% | 11% |
| Commerce, Hôtels, Restauration | 20.1% | 19.4% | 19.4% | 19.2% | 19.5% |
| Transport, stockage et communication | 5.8% | 5.4% | 5.7% | 5.7% | 5.6% |
| Autres services | 32.8% | 34.9% | 34.4% | 35.5% | 35.8% |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : PCBS, 2007

Tableau n° 2 : La valeur économique des biens et services produits par secteurs en 1000 US\$

| Activité économique | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Agriculture et pêche | 422.1 | 319.0 | 312.6 | 334.0 | 340.8 |
| Industrie, Mines, Approvisionnement en eau et électricité | 489.7 | 564.3 | 564.8 | 531.1 | 527.3 |
| Construction | 145.2 | 103.7 | 119.4 | 104.0 | 103.8 |
| Commerce | 378.6 | 359.0 | 373.9 | 382.7 | 415.2 |
| Transport | 378.5 | 444.4 | 461.5 | 466.0 | 478.5 |
| Banque, (intermédiaires financiers) | 139.6 | 170.0 | 187.4 | 186.7 | 192.5 |
| Services publics et Défense | 647.6 | 736.4 | 796.1 | 552.7 | 598.8 |
| Autres | 588.5 | 503.7 | 586.7 | 609.6 | 564.2 |
| Produit Intérieur Brut | 4,165.3 | 4,247.7 | 4,502.6 | 4,107.0 | 4,135. |

L'emploi agricole des familles rurales est significatif (environ 14% des actifs en 2000) (cf. tableau n° 3). Ainsi, une famille sur trois a une activité suffisamment importante dans ce domaine pour qu'on la considère comme un ménage agricole. D'après les estimations de la Banque Mondiale, en 1992 la main d'œuvre qui travaillait en Israël représentait le 1/3 de la main d'œuvre palestinienne.

Tableau n° 3. Evolution de la population totale, population active agricole et population active totale en Palestine

| Année | Population totale (en1000) | Population active agricole (en 1000) | Population active totale |
|-------|-------------------------------|---|--------------------------|
| 1995 | 2.438 | 83 | |
| 1996 | 2.535 | 75 | |
| 1997 | 2.684 | 62 | |
| 1998 | 2.818 | 61 | |
| 1999 | ** | 75 | 593 |
| 2000* | 3.150 | 82 | 596 |

* Début de la deuxième intifada

** Il n y a pas de statistique en cette année a cause du démarrage de l'actuelle intifada.

L'importance de l'agriculture dans l'amélioration de la sécurité alimentaire peut être montrée à travers trois éléments importants :

L'augmentation des revenus des paysans vulnérables et particulièrement les petits paysans.

L'exportation de produits de bonne qualité vers Israël, seul débouché au passage obligé, et l'importation des produits demandés sur le marché local à des prix raisonnables.

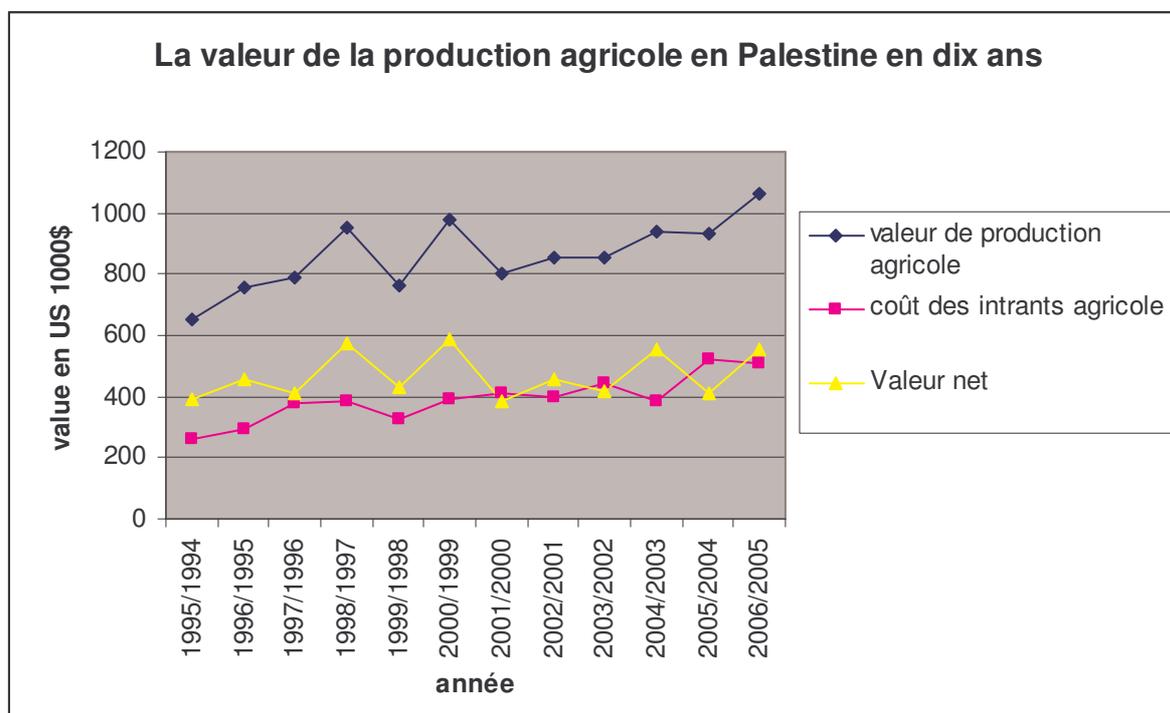
L'augmentation de la production locale qui garantit en partie l'autosuffisance alimentaire, en fournissant respectivement. 91%, des légumes verts, 95% des volailles, 72% du lait, et 61% de la viande (Ministère de l'agriculture, 2005).

Tableau n° 4 : Le taux d'autosuffisance pour les produits agricoles majeurs en 2003-2004.

| Produits | Production en /1000 tonnes | Autoconsommation /1000 tonnes | Niveau d'autosuffisance |
|----------------------|----------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| Cultures maraichères | 477 | 527 | 94% |
| Fruits et agrumes | 162.5 | 173.3 | 93% |
| Olives | 104.480 | 73.755 | 141% |
| Viande | 30.6 | 49.835 | 61% |
| Volailles | 83.147 | 87.709 | 95% |
| Lait | 172.2 | 239.2 | 72% |
| Oeufs (Million) | 370 | 333 | 112% |
| Poisson | 2.6 | 9.2 | 28% |

Source : MOA 2004.

Graphique n° 1 : la valeur de la production agricole en Palestine



Source : PCBS : 2007

A la lumière de ce graphique, nous pouvons constater :

- Compte-tenu de la situation géopolitique très complexe et dramatique qui caractérise la Palestine depuis 1967, on est étonné par la relative résistance du secteur agricole qui progresse de 60% en valeur sur onze ans (1995/2006). Il faut néanmoins mettre ces évolutions en rapport avec la croissance démographique (environ 25% au cours de la décennie) mais aussi en rapport avec les ressources naturelles disponibles.

- L'augmentation continue des coûts de production (coût des intrants) et la forte fluctuation de la valeur nette qui passe de 400 millions de dollars US\$ à en moyenne 450 millions avec des valeurs extrêmes allant de 390 millions à 600 millions de dollars US. Si en tendance cela traduit une augmentation relative d'environ 10%, sur la décennie, on se rend compte de la grande variabilité interannuelle de cette valeur nette de la production agricole. En outre, l'augmentation du coût des intrants (environ 120% sur la décennie) est liée à des facteurs économiques extérieurs mais aussi au blocage de la frontière et au coût élevé du transport qui en résulte.

- Si la production intérieure brute agricole a augmenté sur les dix ans (environ 80%, dont 35% pour la production végétale et 45% pour la production animale), la valeur nette a beaucoup moins augmenté en moyenne (environ 12,5%), avec des variations inter annuelles assez fortes. Ces fluctuations d'une année sur l'autre mettent les agriculteurs en difficulté quand

elles sont trop importantes : souvent elles varient de l'ordre de 50% d'une année sur l'autre ce qui oblige les producteurs à anticiper ces variations sur les années à venir et les contraint à disposer de suffisamment de trésorerie pour continuer leurs activités. La durabilité de ces activités agricoles est donc à chaque fois remise en cause.

Pour pouvoir s'adapter à la situation politique le secteur agricole a vécu des changements importants quant aux techniques utilisées et aux modes de commercialisation. Le tableau n°5 en annexe 3, met en lumière les changements de base en agriculture en dix ans depuis la création de l'Autorité Palestinienne. Ce tableau nous montre en effet que :

- la superficie agricole totale reste pratiquement constante ;
- les arbres fruitiers représentent 63.2% de la superficie cultivée pendant que les cultures maraîchères et les grandes cultures représentent 9.9% et 26.9% respectivement.

Malgré le maintien à une valeur stable de la superficie utilisée pour le maraîchage, la valeur de ces productions a presque doublé, passant de 180 millions de dollars à 314 millions. Cette augmentation est essentiellement due à la culture sous serre dont une partie importante est destinée à l'exportation.(cf. graphique n°2).

- Au début de la décennie (1995/2005), la valeur de la production agricole palestinienne est de 640 Million \$US. La production végétale représente 57.6% (soit 40.2% en Cisjordanie et 17.4% dans la bande de Gaza) ; la production animale représente 42.4% (soit 34% en Cisjordanie et 8% dans la bande de Gaza). En fin de décennie, la valeur de la production agricole atteint 1,056 milliards de dollar, la production végétale 56% de cette valeur, la production animale 44%., soit une relative stabilité des pourcentages.

- On note aussi la forte fluctuation de la valeur des productions fruitières, bien que leurs superficies restent constantes. Cette fluctuation s'explique par l'alternance habituelle d'une forte production d'une année à une production plus faible l'année suivante pour les oliviers. Les oliviers représentent environ 82% des arbres fruitiers dans les territoires palestiniens. Cette fluctuation doit être prise en compte aussi dans la forte fluctuation de la valeur de la production agricole. Sa valeur est due aussi à une forte augmentation des productions animales. Cette augmentation est liée au fort investissement en aviculture industrielle.et à l'augmentation des ovins et des caprins, comme le montre le graphique n° 3.

Malgré la persévérance des agriculteurs, on peut néanmoins déjà noter des signes de fragilité de cette agriculture soumise à des fluctuations agro-climatiques et économiques fortes de l'ordre de 50%. D'autre part l'augmentation des quantités produites est à mettre en rapport avec la disponibilité en ressources naturelles

Le niveau des ressources naturelles disponibles, relativement rares, doit être mise en relation avec l'augmentation de la population qui est passée de 2.890 000 habitants en 1997 à 3,5160 000 en 2008, soit une augmentation de 30% en dix ans. Cet accroissement de la population représente beaucoup plus que l'accroissement des quantités produites (12,5% environ). L'agriculture palestinienne suit difficilement la croissance démographique. Tout en essayant de maintenir un certain degré d'auto suffisance alimentaire, il peut sembler judicieux pour certaines productions de rechercher le maximum de valeur ajoutée nette.

B. Une approche du développement agricole et rural basée sur le concept de territorialisation du développement de l'agriculture et de recherche de la compétitivité territoriale

Les travaux d'analyse et les courants de pensée autour des problématiques rurales et agricoles en Palestine apparaissent ex post contradictoires. D'une part, ils oscillent entre des stratégies de développement quand la situation est relativement calme et des stratégies de secours pendant les périodes de crises. D'autre part, ils poursuivent des objectifs opposés : l'autosuffisance et la sécurité alimentaire versus la compétitivité et l'exportation.

La stratégie agricole qui a été élaborée en 1999 par les responsables palestiniens a fixé des objectifs de développement à partir d'une série de projets de développement de filières agro alimentaires qui visaient à améliorer la sécurité alimentaire, à augmenter la compétitivité des produits et à accroître l'appui à l'exportation.

Cependant la plupart de ces projets n'ont jamais pu être mis en œuvre, surtout après le déclenchement de la deuxième Intifada en 2000. Au cours de cette période, la priorité était donnée à des projets de secours pour sauvegarder le secteur agricole et aider les agriculteurs à continuer à cultiver leurs terres pour survivre.

Historiquement, l'agriculture palestinienne était une agriculture compétitive basée sur l'avantage comparatif. Pourtant cette compétitivité a commencé de régresser depuis les années quatre-vingt.

C'est vrai que l'avantage comparatif était lié à la main d'œuvre qualifiée, la présence de cinq zones agro-écologiques permettant de produire toute l'année (une production précoce) et en théorie facilitant l'accès au marché au meilleur moment par rapport aux concurrents des autres pays et aux meilleurs prix. De plus les ressources naturelles étaient disponibles et d'accès relativement facile et libre. Cette situation a commencé à changer à la suite de l'occupation israélienne de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza.

La proclamation militaire israélienne à la suite de la guerre de 1967 (cf. supra) est un élément majeur qui, de fait, a réduit la compétitivité de l'agriculture palestinienne pour les raisons que nous avons passées en revue précédemment, liées à l'occupation, au droit de contrôle et de gestion des ressources en eau en Cisjordanie par les autorités israéliennes. Cette proclamation privilégie les colons israéliens et prive de la sorte les autochtones d'accéder à leurs propres ressources : selon l'autorité palestinienne de l'eau, les colons israéliens en Cisjordanie consomment une quantité d'eau quatre fois supérieure à la consommation palestinienne, à un prix 3 à 4 fois moins élevé.

C. Une compétitivité territoriale peut-elle être efficace pour l'agriculture palestinienne ?

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 avons appelée l'avantage différenciatif. Cet avantage peut être un atout nouveau pour l'agriculture palestinienne. Cette nouvelle forme de compétitivité est fortement liée au territoire, à son histoire, à son identité et à sa spécificité. Donc cette compétitivité est renforcée par les territoires et elle renforce en retour ces mêmes territoires. La compétitivité territoriale est un composant essentiel 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, des spécialistes de l'économie de la proximité et de la territorialisation du développement. « Cette

compétitivité territoriale repose de plus en plus sur la capacité individuelle et collective à mobiliser, partager, acquérir, mettre en œuvre, inventer des connaissances pour créer des ressources spécifiques, connaissances qui circulent, évoluent et se développent au travers des 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 les ressources difficilement délocalisables du territoire concerné, que ces ressources soient connues mais pas toujours bien valorisées ou bien qu'elles soient à mettre en lumière et à valoriser. Les territoires de la vallée du Jourdain sont les 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 savoir-faire, des connaissances des acteurs locaux, de la culture et de l'histoire qu'ils rassemblent.

3. LA VALLEE DU JOURDAIN

A. Le choix de la vallée du Jourdain

Cette zone apparaît pertinente pour notre recherche :

- Il s'agit d'une zone rurale présentant une grande potentialité agricole grâce à sa superficie qui est importante (1000 Km²) et à la qualité des sols.
- La dynamique territoriale est moins contrainte qu'à Gaza.
- On note l'existence de plusieurs études réalisées sur la zone et de plusieurs projets déjà mis en place:
-

Jéricho Regional Development Project

Mis en œuvre en 2004 par l'ONG japonaise JICA, ce projet inclut trois composantes principales :

- Renforcement, au niveau de la petite région, de la gouvernance, de l'administration et des services sociaux
- Appui au développement de l'agriculture, de l'industrie agro-alimentaire et de la distribution
- Développement du tourisme et protection de l'environnement

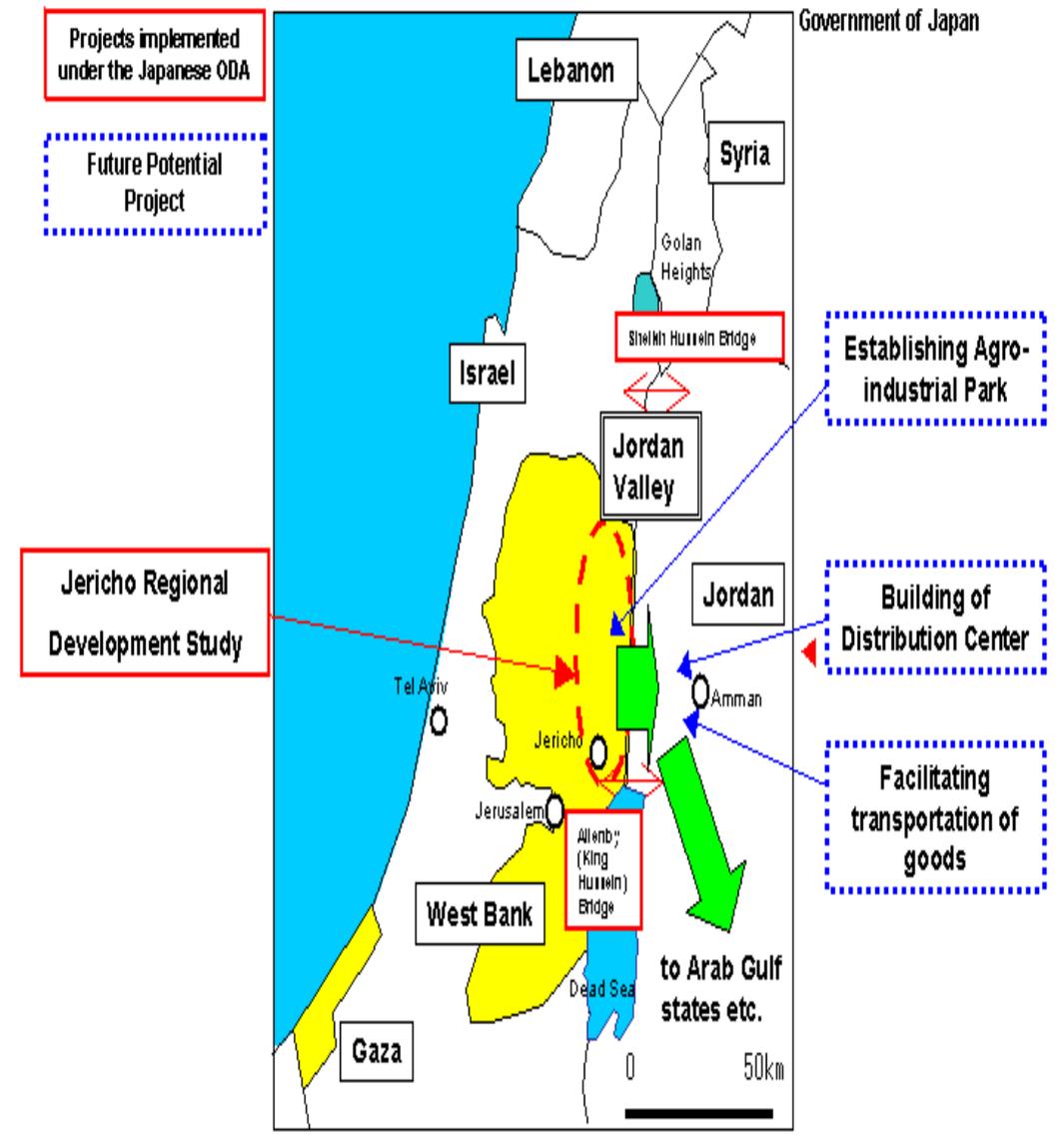
L'étude pour le « Couloir pour la Paix et la Prospérité »

L'idée de ce projet est basée sur le projet précédent et le prolonge. Annoncé en 2006 par l'ex-premier ministre japonais, il est considéré comme un grand projet dont le budget est de 100 million \$US. Ce projet est préparé et financé par l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA). L'objectif du projet est la reconstruction de l'économie palestinienne en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza. Le projet inclut deux composantes principales :

- la création d'une zone agro-industrielle dans la Vallée du Jourdain ;
- la construction de routes et un programme de gestion des déchets en cours d'élaboration, pour soutenir la zone agro-industrielle.

Japan's Concept for Creating "Corridor for Peace and Prosperity"

October, 2006



B. Des conditions favorables à un projet de territoire

On relèvera en premier lieu l'existence de fortes potentialités, grâce à une spécificité historique et culturelle et des ressources patrimoniales (jusqu'à maintenant négligées par les palestiniens) liées à une occupation humaine très ancienne et à un héritage historique spécifique d'une grande richesse.

L'agriculture territoriale comporte des spécificités importantes susceptibles de déboucher sur la mise en place d'un projet de territoire :

- une spécificité historique

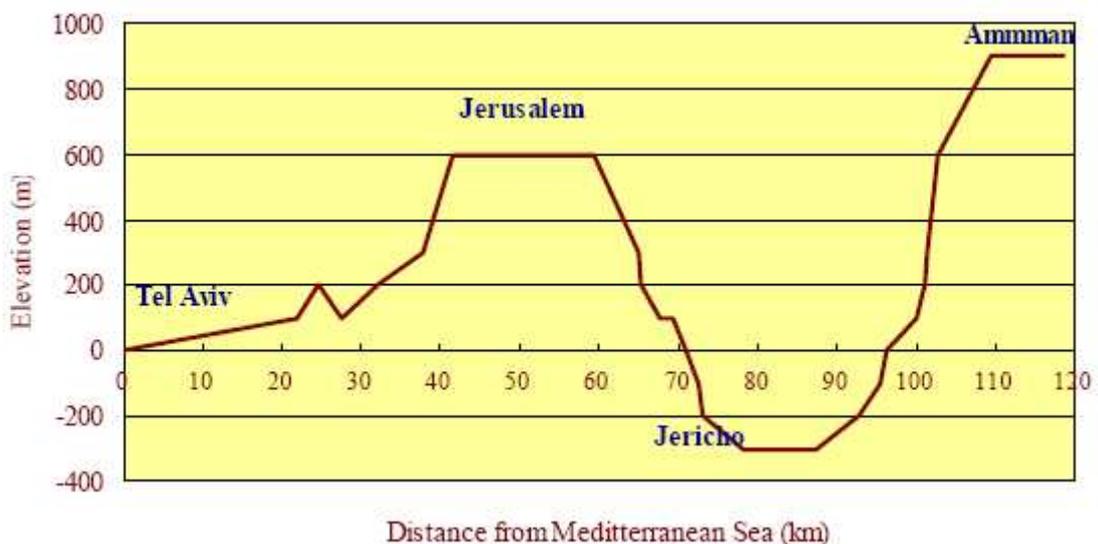
L'héritage historique de ce territoire est considérable. Depuis l'époque pré-historique, la Vallée du Jourdain a été un couloir pour plusieurs civilisations et un carrefour de l'histoire de

l'humanité. Les influences des anciennes et nombreuses civilisations qui habitaient dans la région ont été reprises dans la tradition locale et intégrées dans la culture spécifique régionale. Les vestiges historiques et culturels laissés par le passage de plusieurs civilisations et les échanges autour d'activités humaines dans la région sont reconnus comme un héritage culturel et historique précieux. Le fait d'avoir des racines communes civilisationnelles devient une ressource pour le tourisme régional et constitue un atout culturel attirant et précieux pour la vallée

- *Une spécificité liée à l'originalité de la topographie*

La zone d'étude est également spécifique dans sa topographie. Elle peut être structurée en trois régions selon l'altitude : les massifs centraux entre 700 à 900 m, les versants de l'est., et le point le plus bas qui est la Mer Morte, à 410 m en dessous de niveau de la mer -ce qui est reconnu comme une particularité exceptionnelle au niveau mondial-.

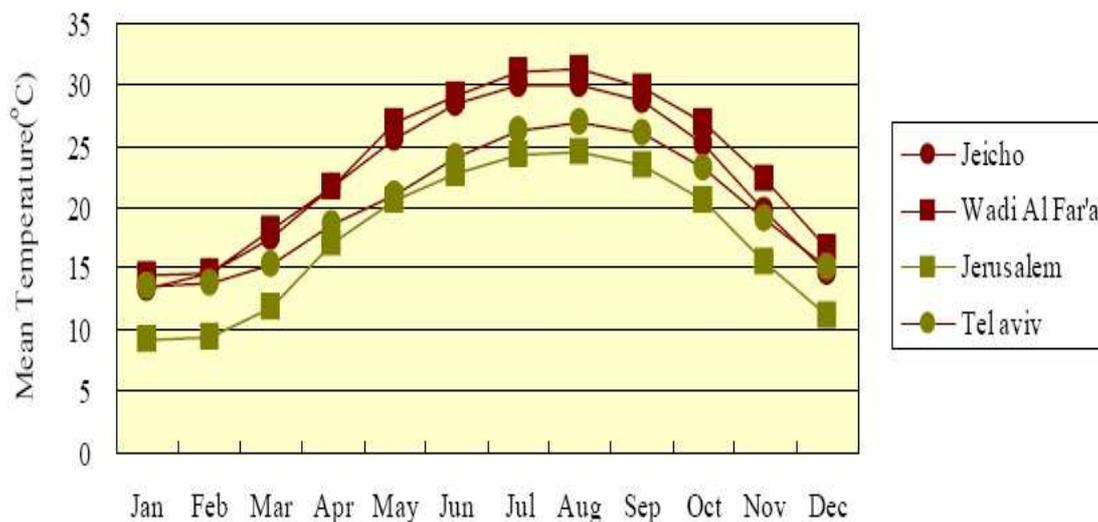
Graphe n° 2 : Transect de la vallée du Jourdain et altitudes correspondantes



- *Une spécificité climatique*

Le climat méditerranéen est dominant en Cisjordanie, avec quatre mois d'été sec et chaud et un court hiver avec de la pluie de novembre à mars. La pluviométrie annuelle en Cisjordanie est extrêmement affectée par la spécificité topographique. Les massifs centraux rassemblent les précipitations les plus importantes. La vallée du Jourdain est plus chaude et beaucoup plus sèche que d'autres régions en Cisjordanie, et par conséquent cette spécificité climatologique affecte les caractéristiques du sol et les ressources en eau, ainsi que le type d'agriculture. (cf. graphe n° 3)

Graphique n° 3 : Températures moyennes selon les petites régions palestiniennes



Source:

Figure 2.3.3 Mean Monthly Temperature

C. Les caractéristiques du territoire

a. Le cadre spatial (homogénéité spatiale, géographique et paysagère)

La zone d'étude concernée est la vallée du Jourdain dont la superficie totale est de 1 087 km². Administrativement, elle est constituée de trois gouvernorats, Jéricho, Tubas²⁵⁵ et Nablus. (Voir la carte ci-dessous). La superficie du gouvernorat de Jéricho est de 618 000 D²⁵⁶ et celle de Tubas est de 369 000 D. La plus grande partie de la zone d'étude est contrôlée par Israël et se situe dans la zone C. Les colonies israéliennes occupent une superficie de 40 000 D sur laquelle les colonies juives ont été construites après 1967. Le nombre de colons est de 8000 à 9000 habitants répartis en 25 colonies.

La surface, qui est totalement contrôlée par l'Autorité Palestinienne, ne représente que 5.6 % de la surface totale de la vallée, ce qui rend la mise en œuvre des stratégies de développement de l'Autorité Palestinienne plus difficile.

Une partie importante de la surface contrôlée par Israël est consacrée à l'installation des colonies juives, ce qui représente une menace pour les villageois palestiniens à cause du contrôle très restrictif des ressources en eau, à cause de la confiscation des terres, et en raison d'une compétition non équitable entre producteurs israéliens et palestiniens. Les localités palestiniennes se trouvent dans deux zones géographiques :

- **La zone de piémont qui inclut Tammon, El Fara'a et Aqaba** où l'altitude est la plus élevée 350 m au dessus de niveau de la mer. Cette zone est caractérisée par une pluviométrie annuelle de 400 à 450 mm favorable aux cultures pluviales, en particulier les oliviers. Il existe une superficie importante de parcours ouverts, ce qui permet d'élever des effectifs importants d'animaux (voir tableau n° 7)

²⁵⁵ Tubas était un district jusqu'en 2008, date à laquelle il est devenu un gouvernorat par décision présidentielle.

²⁵⁶ Un dunum équivaut à 1100 m² environ.

- **La région de Ghor s'étend, de la mer Morte au Sud jusqu'à la frontière de Bisan au Nord et du fleuve du Jourdain à l'est, aux pieds des montagnes à l'ouest.** Le Ghor est une zone aride où la pluviométrie annuelle est de 150 mm. La plupart des cultures dans le Ghor sont irriguées, soit par les sources, soit les puits ou par l'eau fournie par la société israélienne Mekkorot. La densité de la population dans cette zone est relativement faible, 86 habitants par km² (la moyenne en Cisjordanie est de 394h/km²). La population dans la région est estimée à 88.912 hab. à la fin de 2005.
- **La région d'Alkhan, Al Ahmar et Alnabi Mousa.** C'est une zone de bédouins qui ne pratiquent que l'élevage transhumant (il n'y a pas d'agriculture).

b. Le système administratif local

Jusqu'en 2008, la zone d'étude dépend administrativement de trois gouvernorats (Jéricho, Jenin²⁵⁷ et Nablus.). En 2009, Tubas qui faisait partie du gouvernorat de Jenin, dont le territoire fait partie de la Cisjordanie, est devenu un gouvernorat présidé par un gouverneur nommé par le président. La ville de Jenin et le territoire restant forment toujours un gouvernorat mais ne sont pas inclus dans la vallée du Jourdain.

c. L'utilisation de l'espace et le type d'agriculture

La vallée du Jourdain est caractérisée par une haute potentialité agricole, non seulement grâce à la disponibilité des ressources en eau (par rapport aux autres zones en Cisjordanie) mais aussi grâce au climat qui est favorable à la production de certains produits agricoles. La production de la vallée représente 35% des besoins alimentaires de la population palestinienne totale. Ces 35% se répartissent entre maraîchage 60%, agrumes 30% et bananes 10%. De plus, de la zone Nord-ouest de la vallée du Tammoun jusqu'au Froush Biet Dajan, s'étend un riche parcours où des centaines d'éleveurs, d'origine hébreue, sont installés avec leurs troupeaux.

Le tableau suivant n°7 montre l'utilisation de l'espace dans la vallée du Jourdain, dans les gouvernorats de Tubas et du Jéricho.

²⁵⁷ Une partie de la zone fait partie du district de Tubas qui dépendait administrativement du gouvernorat de Jenin

Tableau n° 7 : L'utilisation de l'espace, le type de culture, les effectifs animaux et les moyens de production dans les gouvernorats de Tubas et Jericho

| Gouvernorat | Tubas | Jéricho |
|--|-----------------|------------------|
| Superficie totale | 369000 D | 6180000 D |
| Parcours | 178000 D | 0 |
| Forêt | 1250 D | 0 |
| Superficie arable | 150000 D | 300000 D |
| Superficie cultivée | 87000 D | 50000 D |
| Arbres fruitiers en sec | 14523 D | |
| Arbres fruitiers en irrigué²⁵⁸ | 2181 D | 7200 D |
| Oliviers | 14035 D | 0 |
| Maraîchage (champs ouverts) | 19147 D | 35600 D |
| Maraîchage sous serres | 5830 D | 0 |
| Vignes | 4 D | 0 |
| Grandes culture pluviales | 1180 D | |
| Grandes culture irriguées | 44067 D | 6000 D |
| Bovins | 1900 D | |
| Ovins | 58000 D | |
| Caprins | 13000 D | |
| Poulets de chair | 166000 D | |
| Poules pondeuses | 17700 D | |
| Abeilles (ruches) | 4135 D | |
| Tracteurs | 700 D | |
| Puits de forage | 16 D | |
| Sources | 16 D | |

Le tableau précédent montre que la superficie arable du gouvernorat de Jéricho est plus importante que celle de Tubas, ce qui donne une possibilité d'expansion de la superficie agricole dans une zone où l'eau sera disponible.

D. Les rapports entre l'Etat et le local

a.. L'Autorité Palestinienne : la base juridique

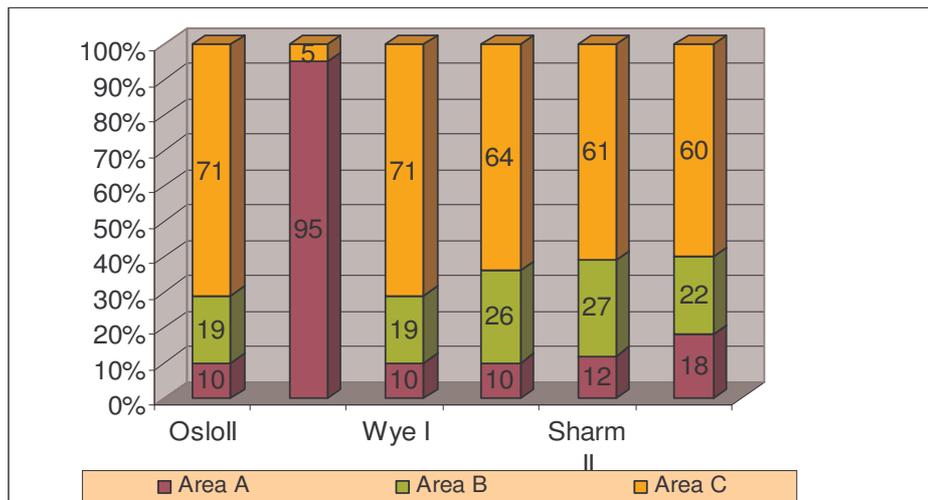
La base juridique pour les institutions de l'Autorité palestinienne a plusieurs sources. L'accord du Caire (1994) (pouvoir d'autorité) permet le transfert du pouvoir de l'armée israélienne à l'Autorité palestinienne et définit des structures, des responsabilités et des juridictions pour les diverses institutions palestiniennes. Les divers accords politiques entre Palestiniens et Israéliens ont mené à l'établissement de l'Autorité Palestinienne (Palestinian Authority) en mai 1994. En 1996 est organisée une élection générale pour choisir le président du PNA et les membres du Conseil Législatif Palestinien (PLC) : . 88 membres du conseil législatif sont élus avec un taux de participation de 75%. Le Conseil législatif (plus tard devenu le PLC) est alors chargé de la préparation de la base juridique requise pour le fonctionnement de l'Autorité Palestinienne. Il doit également définir le rapport entre le pouvoir exécutif, le pouvoir

²⁵⁸ Les arbres fruitiers à Jéricho occupent 2000 Dunums en palmiers dattiers, 1500 D en agrumes, 1500D en bananiers et 700 D en vignes

législatif, et les autorités juridiques. Le document juridique le plus important préparé par le PLC représente la loi fondamentale, qui a servi de constitution transitoire. Ce document approuvé par le PLC en 1997, n'a été signé par le président qu'en mars 2003. Néanmoins il a toujours servi de référence légale de fait. Il a été utilisé pour clarifier les rapports entre les autorités. Fin 2002, le PLC avait décrété 35 lois

En 1998, l'autorité régionale et administrative de l'Autorité Palestinienne a évolué. L'Autorité Palestinienne contrôle environ 70% de la bande de Gaza et 9% de la Cisjordanie, représentant environ 78% de la population. Le cabinet ministériel comprend 24 ministres et d'autres agences ainsi que l'autorité juridique.

Graphes n° 4 : Degré de contrôle des territoires par l'Autorité Palestinienne



b. Relation entre le niveau local et le niveau central

- Décentralisation et gouvernance locale

La décentralisation dans le contexte de la construction étatique est une question spécifique. Selon Aude Signol, « dans les Territoires palestiniens (cependant), la question de la décentralisation ne se pose pas dans les mêmes termes qu'ailleurs : ici, en effet, elle accompagne la réalisation d'un objectif commun à l'ensemble des acteurs sociaux : l'édification de l'Etat²⁵⁹. L'inflation des discours et des mesures sur l'« objet local » y va donc de pair avec un processus de centralisation des pouvoirs ». Un tel constat incite « à interroger lourdement les effets d'héritage, de façon à comprendre les tensions qui émergent de la reformulation des relations « centre »/« périphérie » à la suite de la territorialisation d'un centre politique en Cisjordanie et dans la bande de Gaza ».²⁶⁰

En tout état de cause, la gouvernance locale est un élément important dans le développement local. L'enjeu d'une bonne gouvernance est d'encourager et canaliser l'intérêt individuel vers l'intérêt général. Pour cela l'enjeu de la gouvernance locale palestinienne est d'organiser la relation entre les acteurs locaux (pouvoirs locaux et la société civile) et le pouvoir central.

Deux objectifs sont fixés par l'autorité de la gouvernance locale en Palestine :

1. chercher un meilleur partenariat entre le secteur public et le secteur privé ;
2. faire participer les citoyens aux actions publiques.

²⁵⁹ De façon similaire, cependant, le Liban mène, depuis la fin de la guerre (1991), un processus conjoint de (re)construction des pouvoirs tout à la fois étatiques et locaux. Cf. FAVIER Agnès, 2001, *op. cit.*

²⁶⁰ Signol Aude « Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens thèse 2004

Les autorités locales en Palestine sont élues et elles obéissent à des lois et des règles de fonctionnement en cours d'élaboration et de stabilisation. Dans un premier temps, la relation entre ces autorités et l'autorité centrale relève plus de la supervision que du contrôle. Cette relation est en théorie cordonnée par le gouverneur.

Le gouvernement local :

Le ministère de la gouvernance locale, qui a été créé à la suite des Accords d'Oslo, est responsable de la mise en place d'un système de gouvernance locale en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. L'Autorité Palestinienne a continué à établir un système de gouvernement au niveau local depuis sa création. Les données montrent que le nombre d'Autorités locales est de 521 en Cisjordanie (107 Municipalités, 11 conseils locaux, 374 conseils de village ou comités du projet, et 29 comités des camps de réfugiés). Les membres des conseils sont au nombre de 37.792

La situation politique actuelle et l'insécurité ont un impact sur les pouvoirs des conseils locaux. La dégradation du pouvoir central pendant certaines périodes se répercute au niveau des autorités locales. Les institutions centrales (PNA) se trouvent incapables de travailler harmonieusement avec les Communautés et conseils locaux. C'est le résultat de la fermeture et des restrictions de circulation, mais aussi de la bureaucratie croissante. Les résidents locaux se trouvent contrôlés par des juridictions institutionnelles. Il en résulte une concentration de la prise de décision par quelques individus à Ramallah et à Gaza (voir Sarah Jessup, Community Action and Resource Mobilization, DSP).

- Les autorités locales

Après plusieurs décennies de marginalisation et de discrimination en relation avec l'occupation israélienne, les autorités locales palestiniennes ont commencé à être présentes en 1993 suite à la création de l'Autorité palestinienne qui a amélioré l'organisation de ces autorités. En 1994 l'Autorité palestinienne a organisé toutes les concentrations urbaines de populations dans des Autorités locales reconnues par l'Autorité centrale.

En général, il existe trois modalités possibles de définition des relations entre l'Autorité centrale et les Autorités locales :

1. la définition de la compétence de l'autorité centrale, le reste des compétences étant attribué aux autorités locales.
2. la définition de la compétence des autorités locales, le reste des compétences étant attribué à l'autorité centrale.
3. la négociation pour définir le champ de compétences de chaque autorité.

La stratégie de l'autorité palestinienne pour une bonne gouvernance n'est pas définitivement définie, mais elle est proche de la deuxième définition.

- Le processus de décentralisation

D'après les experts palestiniens, et dans le contexte politique actuel caractérisé par l'étendue du contrôle israélien sur une partie importante du territoire palestinien, un consensus paraît évident sur le rôle vital de la décentralisation. Cela apparaît dans les notes du Ministère des collectivités locales. Pour ces fonctionnaires, la décentralisation est un processus important pour renforcer les territoires palestiniens.

Pour cette raison le processus de décentralisation est un cas favorable au peuple palestinien pour faire face à la stratégie de morcellement adoptée par Israël. Néanmoins parmi les décideurs palestiniens, (le conseil législatif) certains ne sont pas d'accord avec ce processus de décentralisation.

Le processus de décentralisation est reconnu par plusieurs lois y compris la loi fondamentale et la loi sur les Conseils Locaux.

En réalité, les conseils locaux restent soumis aux corps du gouvernement central. La participation des communautés est restreinte à la réception de services et à l'exécution des décisions prises par le gouvernement central. Dans les régions où les conditions politiques n'ont pas été favorables aux élections, les membres des conseils locaux ont été nommés par le gouvernement central à travers le Ministère des collectivités locales. Les lois de décentralisation ont évolué comme suit.

- évolution de la délégation de compétences au profit des autorités locales : c'est un processus continu selon les besoins.
- élargissement des compétences des autorités locales à partir du conseil législatif.
- planification locale faite par les autorités locales

Dans certain cas, le rapport entre les autorités locales et l'autorité centrale est devenu un motif de confusion et se traduit par un manque d'harmonie. Les conseils locaux forts ont gagné plus de pouvoirs, tandis que les conseils locaux faibles sont devenus plus faibles. La faible coordination entre les trois volets de l'Autorité a mené à l'affaiblissement des conseils locaux. Pourtant la faible présence de l'Autorité centrale dans certaines communautés a encouragé la participation et les initiatives locales. Cela a impliqué l'établissement de certaines communautés basées sur l'organisation locale. Les conseils locaux ont alors joué un rôle majeur dans ce processus.

E. Les acteurs dans la vallée du Jourdain

a. Les acteurs locaux

- Les coopératives et les associations agricoles

Dans la vallée du Jourdain, il existe environ 25 coopératives et associations agricoles dans différents domaines. Le tableau suivant illustre ces coopératives et ces associations ainsi que leur localisation.

Tableau n° 6 : Les associations et les coopératives dans la vallée du Jourdain et leurs localités

| | | |
|-----------|--|------------------|
| | | |
| 1 | Khairat beladi association pour l'agro-alimentaire (femme) | Jéricho |
| 2 | La coopérative paysanne des femmes | Jéricho |
| 3 | La coopérative de Saidat Jéricho des féminine | Jéricho |
| 4 | La coopérative des jeunes chrétienne | Jéricho |
| 5 | L'association AL Israa ALKhayraih | Jéricho |
| 6 | L'association des producteurs de vignes | Jéricho |
| 78 | L'association des producteurs de datte | Jéricho |
| 9 | L'association des producteurs d'abeille | Jéricho |
| 10 | Le centre féminin d'Aqbat Jaber camp | Jéricho |
| 11 | La coopérative du Dyouk féminine | Dyoutk |
| 12 | La coopérative d'Annoaimah féminine pour l'industrie agro-alimentaire | Annoaimah |
| 13 | L'association d'Alaoja féminine pour l'abeille culture | Al Aoja |
| 14 | L'association d'Aljeftlek pour l'aviculture | Jeftlek |

| | | |
|----|--|--------------|
| 15 | La coopérative de la terre verte d'Aaljeftlek | Jeftlek |
| 16 | La coopérative d'Ein El Beda féminin pour l'artisanat et la céramique | Ain Al beida |
| 17 | Union de comité du travail agricole | Jéricho |
| 18 | La coopérative pour le développement du Ghor | Marj Naaja |
| 20 | La coopérative des producteurs des plants médicinaux et produits biologiques | Jéricho |
| 21 | La coopérative des producteurs de bananes | Jéricho |
| 22 | La coopérative des agronomes pour la production et des services | Jéricho |
| 23 | La coopérative du Jéricho pour la commercialisation agricole | Jéricho |
| 24 | La coopérative pour la production animale | Jéricho |
| 25 | La coopérative pour l'eau d'irrigation de source Ain Esoltan | Jéricho |

- Les agriculteurs

L'activité agricole est la source principale de revenu dans la vallée du Jourdain où plus de 35 000 habitants sur un total de 50 000 habitants, soit 70% de la population, vivent essentiellement de l'agriculture. Selon le président de l'Union des paysans palestiniens (PFU) Hassan Shbib, le nombre de paysans dans la vallée est de 27 000 auxquels s'ajoutent 700 éleveurs dont 100 sont aviculteurs. La plus grande partie de l'agriculture est une agriculture irriguée dans la vallée, sauf une partie nord ouest de la vallée à côté du Tubas, Tammoun et Aqqaba où il y a des oliviers pluviaux. Une grande partie des agriculteurs (soit 1300 à 1500 familles agricoles) pratiquent leurs activités en champs ouverts de cultures maraîchères. 250 agriculteurs produisent des bananes, environ 200 agriculteurs cultivent des palmiers et 400 agriculteurs mènent des cultures différentes, plantes médicinales, cultures sous serres et autres.

b.. Les acteurs institutionnels à rayonnement national

- Les syndicats agricoles

L'Union des Fermiers Palestiniens (PFU)

Il s'agit d'un syndicat de paysans à but non lucratif créé en 1993. Le PFU, qui regroupe aujourd'hui environ 220 comités et des groupements agricoles en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza, 64 groupements de production animale, 55 groupements pour l'arboriculture fruitière, 20 pour l'utilisation de l'eau et pour la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Ce syndicat paysan apolitique dénombre 8400 membres, 80% des cotisations de ceux-ci servent à financer des projets concrets et 20% à couvrir les frais de fonctionnement. Les responsables du PFU incitent les paysans à s'organiser en coopératives. Ces coopératives sont ensuite regroupées en une association nationale de coopératives.

L'Union des paysans palestiniens est un syndicat agricole pour toutes les activités agricoles incluant des paysans, des salariés agricoles. L'UPP est un syndicat qui s'inscrit dans l'Union mondiale des paysans et fait partie de l'Union des paysans arabes.

Créé à l'extérieur en 1972 comme un syndicat soutenu par l'OLP, l'UPP a déplacé son siège dans les territoires palestiniens en 1996 à la suite de la mise en place de l'Autorité Palestinienne. Pour pouvoir défendre leurs droits en tant que paysans palestiniens, 280 000 paysans palestiniens sont adhérents à l'UPP en Palestine dont 3400 dans la vallée du Jourdain. L'UPP comprend plusieurs syndicats et unions comme le PFU, le Syndicat des aviculteurs, l'Union des éleveurs, l'Association pour la commercialisation des produits agricoles.

- Les ONG palestiniennes

L'absence d'un Etat palestinien indépendant ayant la maîtrise de son territoire est la cause majeure de la faiblesse des organisations en Palestine. Pourtant, les acteurs de la société civile palestinienne ont commencé à s'organiser à partir des ONG qui se sont mises en place avec le début de la première Intifada en 1987, grâce à la participation de volontaires et grâce au soutien de l'Organisation de Libération de la Palestine qui se trouvait alors à l'extérieur. L'objectif était la coordination des activités dans les différents domaines, sanitaire, social et agricole.

Le PARC (Palestinian Agriculture Relief Committee)²⁶¹

Le PARC a été créé en 1983 par un groupe de jeunes agronomes palestiniens bénévoles dont le but est de contrer l'effet de l'occupation israélienne par une structure qui puisse être développée. Cette structure est devenue une ONG importante en Palestine. Dès 1986, cette organisation était reconnue et recevait sa première subvention. Elle a pris son essor lors de la première Intifada en apportant une aide en formation aux comités populaires. Aujourd'hui, ce sont près de 130 salariés palestiniens et 6476 volontaires qui travaillent en Cisjordanie et dans la bande de Gaza dans le cadre des PARC.

Le PARC travaille dans différents domaines dont les principaux sont l'agriculture, la promotion de la femme, le soutien aux institutions liées à l'agriculture et aux agriculteurs auxquelles nous nous intéressons. Ce soutien se traduit par un processus de formation et d'organisation

L'association palestinienne pour l'industrie agro-alimentaire (PFIA, Palestinian Food Industry Association)

L'enjeu du PFIA est de valoriser les ressources productives à un faible coût de production. L'augmentation du nombre de produits agro-alimentaires de qualité et des procédures de labellisation traduit l'importance accordée à la recherche d'une compétitivité basée sur la capacité à composer une offre spécifique concurrentielle pour reconquérir des marges de profit. Cette orientation est proposée aux territoires en crise ou en mutation comme alternative au productivisme.

Le PFIA a commencé à travailler sur cette approche avec le secteur privé. Il inclut 147 entreprises pour l'industrie agro-alimentaire située en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza. Le PFIA travaille avec quelques entreprises sur la qualité.

Le Centre du Développement Économique et Social de Palestine (ESDC).

Établi en 2003, le Centre de Développement Économique et Social de Palestine (ESDC) est une organisation non gouvernementale palestinienne qui contribue à construire une société

²⁶¹ www.pal-arc.org

civile palestinienne indépendante et démocratique, et à améliorer le niveau de vie des communautés locales palestiniennes.

L'ESDC est un acteur principal dans le projet de production d'huile d'olive de Tubas avec JICA. Il contribue à la création d'un comité local dans les villages ciblés par le projet. Ces comités agissent comme points de contact entre les agriculteurs et le projet.

L'ESDC contribue au développement de la vulgarisation des agriculteurs et à l'organisation d'ateliers de travail visant à inciter les agriculteurs à s'organiser.

L'Union palestinienne de la Coopération Agricole (ACU)²⁶²

Elle a été créée en 1987, comme une organisation d'encadrement pour les coopératives agricoles en Cisjordanie, l'ACU a pour objectif de travailler avec les membres des coopératives afin de renforcer leurs compétences d'organisation et de direction, de manière à ce qu'elles soient capables d'agir comme une organisation sociale et démocratique de gestion des affaires, possédée par ses membres. Elle se propose également d'aider les fermiers à améliorer leur niveau de vie à travers l'achat collectif d'intrants, l'amélioration des services à la commercialisation, l'amélioration des pratiques techniques. Enfin l'ACU représente et protège les intérêts des fermiers membres.

L'ACU travaille actuellement dans le district du Tubas avec l'ONG palestinienne Niccod sur le projet d'huile d'olive en Cisjordanie (cf. infra). Il regroupe et organise les agriculteurs afin de faciliter le développement des transports de marchandises.

c. Les acteurs internationaux

Les ONG internationales

Jica (Japan International Coopération Agency)²⁶³

L'importance de JICA est due au fait que c'est la première ONG internationale qui a travaillé dans la vallée du Jourdain en la considérant comme un seul territoire et en prenant en compte sa globalité.

Le premier projet de JICA dans la vallée du Jourdain en tant que projet de territoire est le Jericho Regional Development Study Project. C'est une étude réalisée en 2006 et dont les objectifs sont :

- élaborer un Plan de Développement Régional pour la région de la Vallée du Jourdain de 1.087 km². Cet objectif doit être atteint en 2015. Ce plan est préparé par JICA qui s'appuie pour ce faire sur la tenue d'ateliers de travail et sur des enquêtes menées auprès de groupes focaux réunissant la plupart des acteurs locaux.
- mettre en valeur la capacité à élaborer et mettre en œuvre un programme de développement régional à travers une formation en cours (emploi et séminaires réalisés au cours de l'Étude).

Cette étude est importante pour notre travail de recherche car elle utilise des concepts proches des concepts du développement territorial, comme la spécificité (climatologique, historique et culturelle) et sa démarche s'appuie sur de la notion de ressources territoriales.

Ce projet, d'après le JICA Project Document, inclut quatre activités pilotes qui sont :

²⁶² <http://www.esdc-pal.org/id9.html>

²⁶³ <http://www.jica.go.jp/english/index.html>

- **le traitement de l'huile d'olive** qui inclut la création d'une marque de village et la promotion de la commercialisation (Tubas et Aqaba). Ce projet est terminé depuis deux ans
- **la réhabilitation de puits et le stockage de l'eau pour l'agriculture** (Furush beit Dajan)
- **L'utilisation des eaux usées pour l'agriculture** (jardin botanique de Jéricho)
- **La mise en place d'un Forum du Tourisme international (Jéricho).**

Le deuxième projet de JICA est le « “Corridor pour la paix et la prospérité dans la Vallée du Jourdain” !²⁶⁴

Ce projet consiste à créer un parc agro-industriel dans la Vallée du Jourdain. Dans ce but, c'est le Japon qui fera des enquêtes préliminaires sur la faisabilité de ce projet, et c'est toujours le Japon qui le soutiendra financièrement et techniquement, en faisant même l'animation de la distribution et le transport des produits. La durée de ce projet est deux ans, il commence en 2008 et finit en 2010. Sous réserve d'explicitier davantage les coordinations prévues entre les acteurs et les stratégies territoriales communes progressivement élaborées et appropriées par les acteurs locaux, on a à ce niveau l'amorce d'une économie régionale de proximité et la constitution progressive par apprentissage commun, d'une rente territoriale intéressante pour le développement local.

NICCOD

Niccod est une organisation non gouvernementale japonaise qui travaille à Tubas sur l'huile d'olive. Le projet de Niccod s'étend sur quatre zones : Tammoun, EL Farha, El Aquaba et Tubas. Ces villages font partie du district du Tubas. L'objectif du projet est l'amélioration de la qualité de l'huile d'olive.

Le choix de ces localités est justifié par le fait que la précipitation annuelle dans cette région - située sur les piémonts Est - est faible (entre 250 et 350Mm). Toutefois si cette faible précipitation a un effet négatif sur la quantité de production, son impact est positif sur la qualité du produit, surtout l'huile d'olive.

Ce projet cible 45 agriculteurs et une superficie de 1510 ha. Ce groupe de producteurs est classé en catégorie A : ils vont produire l'huile d'olive extra vierge et organique. Le fait que cette zone a une topographie diversifiée (vallée, montagne et piémont), rend la production variable en quantité et en qualité. Cela représente une contrainte majeure pour ce projet. Comment et sous quelles conditions convaincre les agriculteurs de mettre les olives ensemble dans les pressoirs pour mieux contrôler l'homogénéité de la qualité, reste la question essentielle.

FAO²⁶⁵

La FAO est un acteur majeur qui joue un rôle important dans le développement agricole en Palestine soit au niveau des stratégies agricoles soit au niveau des projets de développement. Actuellement la FAO met en œuvre 5 projets agricoles dans la vallée du Jourdain.

²⁶⁴ http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/palestine/concept0607.html

²⁶⁵ Food and agriculture organisation, website www.fao.org

La Coopération Espagnole

La coopération espagnole a mis en œuvre un projet relatif à la culture du palmier-dattier et à la valorisation des dattes dans la vallée du Jourdain : 120 agriculteurs ont bénéficié de ce projet, chacun ayant obtenu 30 plants de la variété « Madjoul ». Pour diffuser cette variété dans la région, le projet a mis une condition aux bénéficiaires. Chacun doit rendre le même nombre de plants à la direction agricole à Jéricho après cinq²⁶⁶ ans pour qu'elle puisse les redistribuer aux autres agriculteurs.

On citera pour mémoire la coopération française via l'AFD qui intervient par diverses études et appui à la formation des cadres sur la dynamique de l'agriculture palestinienne.

F. La présence de ressources spécifiques susceptibles d'être valorisées

a. 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.

En se référant à la liste qui suit sur l'emplacement des sites de la ville de Jéricho, la localisation des sites historiques et leur ancienneté, on voit que la ville de Jéricho a eu une importance unique et significative dans l'histoire mondiale qui se traduit de la manière suivante.

Tableau n° 7 : Les sites majeurs présentant une spécificité historique et culturelle dans la région du Jéricho

| Spécificité | Contenus |
|---------------------------------|---|
| Sites historiquement importants | <ul style="list-style-type: none">- Tell el Sultan « la ville la plus ancienne au monde- Le lieu de naissance de l'agriculture et de la civilisation- Le centre du Christianisme dans les temps romains et le lieu de naissance de Jésus- Jésus a visité la région |
| Sites multi-confessionnels | <ul style="list-style-type: none">- Les caractéristiques religieuses du christianisme, de l'islam et du judaïsme peuvent être observées dans la ville |
| Sites multiculturelles | <ul style="list-style-type: none">- Les influences romaines, arabes et byzantines omniprésentes partout dans la ville |

Source : JICA, 2005

²⁶⁶ La multiplication des plants de palmiers dattiers est obtenue du fait que chaque palmier donne après quelques années 10 à 20 petits plants à sa base. Ces petits plants peuvent être replantés dans un autre endroit.

La richesse du patrimoine religieux et historique de cette région constitue par conséquent un atout considérable. On peut penser que cela constitue une ressource spécifique utilisable dans un projet de développement.

b. La présence de réserves naturelles

Certains lieux en Palestine ont une importance environnementale spécifique grâce à la présence d'espèces diverses de plantes et d'animaux, alors que l'on ne peut retrouver les mêmes caractéristiques géophysiques dans d'autres régions. Donc, ces sites devraient recevoir beaucoup d'attention et de protection et être considérées comme des ressources spécifiques qui peuvent constituer une externalité positive pour la région et attirer l'attention des touristes. La vallée du Jourdain est riche en réserves naturelles. Les principales sont les suivantes :

Wadi El-Qilt : cette Vallée est localisée à 15 kilomètres à l'ouest de la Ville de Jericho. L'Oued El Qilt inclut trois sources d'eau : Aïn Fa'ra, Aïn Al-Fuwwar et Aïn Al-Qilt. Cette réserve naturelle englobe des sites historiques différents comme Deir Al-Qilt, Deir Jeus et beaucoup de cavernes et grottes. Il y a aussi des paysages naturels enchanteurs et des canaux romains antiques. De plus, il existe des plantes spécifiques comme : l'ail sauvage, "Al-Swain", "Al-Hamham", "Al-Unsol Al-Bari", la camomille, "Al-Uqhuwan", "Al-Behar", rætama rætam, "Al-Sedr", "Al-Hamoul" et la canne à sucre. En outre, on trouve des animaux comme "la gazelle de montagne de Palestine" et "Al-Wabar Al-Sakhri". En outre, nous trouvons de nombreuses espèces d'oiseaux tels le rossignol, le merle, le pot de terre, l'hirondelle, le pigeon sauvage...

Aïn Al-Fashkha : cette réserve naturelle est placée au sud de Jéricho et elle se trouve à 15 kilomètres de la Mer Morte. C'est une réserve naturelle aquatique, sauvage et touristique qui mesure 5 km carré. Elle inclut des plantes comme : "Al-Dafl", roseau de fossé et palmiers, des animaux comme la chèvre sauvage, la gazelle de montagne.... Cette réserve naturelle est aussi un lieu de passage et de repos pour beaucoup d'oiseaux migrants

Wadi Al-Bazan : cette réserve naturelle est placée à 5 km au nord-est de la Ville de Nablus, environ 4 à 5 kilomètres de distance de la Route Nablus-Jericho. Cette vallée recèle plus de 10 sources en eau fraîche: Aïn Sedra, Aïn Hamad, Al-Qadeera et Al-Sebyyan, qui sont situées sur la zone côtière et sont fréquentées par beaucoup de touristes. Cette Vallée inclut des plantes comme "Al-Unab Al-Kabir", "Al-Hoor", "Al-Kabta", saule, champignon sauvage, thym, sauge, et roseau de fossé, ainsi que des oiseaux comme le pic, le faucon, le pinson, le rossignol, l'oiseau du Soleil de la Palestine, le rouleau européen, "Al-Zare "" et "Al-Azab".

En conclusion à cette partie sur les acteurs et les institutions présentes en Palestine et/ou représentées dans la vallée du Jourdain, on constate un foisonnement d'organisations de la société civile. Celui-ci est né d'abord de l'absence d'une autorité centrale, déficiente car trop éloignée. De plus, cette autorité centrale n'a pas la possibilité d'exercer son pouvoir en raison de l'occupation des territoires par une puissance étrangère, et parce qu'elle n'a pas encore mis en place l'ensemble de ses services pour la période actuelle. Il en résulte des formes d'organisation locale spontanée pouvant s'interpréter comme une décentralisation avant la structuration d'un réel pouvoir politique central, et des opportunités pour construire des dynamiques territoriales de résistance. *Ces dynamiques de résistance peuvent également être liées à des processus de développement s'appuyant sur un certain nombre d'atouts favorables à la mise en place d'une économie de proximité susceptible de se transformer en*

un processus de territorialisation, de construction d'un avantage différenciatif basé sur des ressources spécifiques difficilement délocalisables et de valeur universelle. De fait la vallée du Jourdain possède un certain nombre de ressources spécifiques de grand intérêt historique et culturel pouvant servir de support au développement d'activités agricoles et rurales productives non soumises à la concurrence internationale. Si ce processus de territorialisation n'est pas encore fortement explicite au niveau des territoires palestiniens, voyons si au travers de certains projets de développement on peut repérer des éléments préparant cette évolution et ce au travers de cas concrets.

4. Une amorce de projet de territoire, caractéristiques et difficultés rencontrées

Le contexte socio-politique de la Palestine semble a priori peu favorable dans les circonstances actuelles à l'émergence d'un projet de territoire et pourrait même paraître très secondaire par rapport aux préoccupations actuelles des responsables palestiniens (stratégie de survie ou de réponses aux différentes crises successives, politiques, économiques et socio-culturelles...). L'analyse montre qu'il n'en est rien et que la territorialisation du développement peut constituer un élément non négligeable dans le processus actuel de renforcement des territoires palestiniens et dans la difficile construction d'un Etat palestinien moderne.

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

La Palestine est encore un pays rural et agricole. En Cisjordanie, tout particulièrement, 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 palestinienne puisqu'il emploie environ 20% de la population, participe pour 12% au Produit Intérieur Brut et représente 25% des exportations palestiniennes.

a. Le projet relatif à l'amélioration de la qualité de l'huile d'olive répond à des problèmes partagés

- Les formes sociales de production agricole en Palestine

La structure de l'agriculture palestinienne est caractérisée par trois formes sociales de production : la forme domestique, la forme paysanne et la forme familiale marchande. La question qui se pose ici est relative à l'approche du développement susceptible d'être appliquée pour chacune des formes sociales de production ? Les produits agricoles palestiniens faisant l'objet de transactions marchandes sur le marché intérieur et sur le marché extérieur relèvent de la production marchande. Certaines de ces productions sont excédentaires par rapport aux besoins domestiques. Elles sont alors confrontées à la concurrence internationale devenue de plus en plus dure avec la mondialisation et l'ouverture des marchés : il en est ainsi de l'orange de Jaffa que l'on trouvait sur les marchés européens il y a une trentaine d'années ou de l'huile d'olive. Les approches en termes de développement territorial local peuvent être appliquées essentiellement à la forme familiale marchande en particulier pour améliorer la compétitivité de ces produits 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. Comme nous l'avons déjà dit plus haut cet avantage devient alors un avantage différenciatif non délocalisable et constitue une véritable opportunité pour une partie de l'agriculture palestinienne.. Dans ce cas le développement territorial, passe d'abord par une exigence de qualité pour des produits qui seront soumis à une forte compétition, que ce soit sur le marché intérieur ou sur le marché extérieur. Or, c'est bien le cas d'un produit largement répandu dans le bassin méditerranéen et qui fait l'objet d'un regain d'intérêt au niveau international, que ce soit en termes de demande ou en termes d'offre, l'huile d'olive en l'occurrence.

- Importance économique du secteur oléicole en Palestine et plus particulièrement en Cisjordanie

En Cisjordanie, la forme sociale de production dominante est la forme familiale marchande pour laquelle l'olivier est la production essentielle. Le secteur oléicole joue un rôle particulièrement important. Les surfaces plantées en olivier atteignent 882.000 Dunum (90 000 ha environ), ce qui correspond à 46% de la surface cultivée et 80% des surfaces plantées en fruitiers.

En outre, si l'on peut considérer la production oléicole comme une ressource secondaire pour la grande majorité des familles rurales de Cisjordanie, ce sont 70.000 familles qui en tirent leur revenu principal.

Enfin avec une production annuelle moyenne se situant aux alentours de 15.000 tonnes mais sujette à un (trop) important phénomène de variabilité (de 5.000 T à plus de 30.000 T), la Palestine représente 0,5 % de la production mondiale et occupe ainsi le 11ème rang, très loin derrière les géants que sont l'Espagne et l'Italie pour ne citer que ces derniers (source Conseil Oléicole Mondial). Néanmoins, étant donné que la consommation locale est de 7.000 à 10.000 tonnes, les olives et l'huile d'olive constituent assez fréquemment un des principaux produits d'exportation de l'agriculture palestinienne.

On insistera également sur le rôle socio-économique majeur que jouent l'olivier et son huile dans l'organisation des sociétés rurales palestiniennes sans parler de leur très forte connotation historique, culturelle et symbolique.

Si le secteur oléicole a une place importante au sein de l'économie palestinienne, il est confronté à de grandes difficultés dans le contexte actuel.

- Une faible compétitivité de l'huile d'olive palestinienne

Avant la deuxième Intifada (avant 2000), le marché de l'huile d'olive était largement ouvert vers Israël, vers la Jordanie et vers les pays de Golf. Le cours du litre d'huile directement rémunéré aux producteurs variait de 17 shekels, cours le plus bas à 25 shekels, cours le plus haut, soit 3,5 à 5,2 €. Cette situation a commencé à changer ces dernières années, PALTRADE justifie la baisse de prix de l'huile d'olive par le fait que le commerce de l'huile d'olive est de plus en plus confronté aux mécanismes de l'offre et de la demande au niveau international.

Les conséquences de ce développement ont varié en raison de la situation des pays de cette région exposée aux politiques de libre-échanges, y compris sur le marché local.

Ceci a conduit à l'apport d'un assortiment d'huiles d'olive de fabrication étrangère et d'huile « alternative » sur ces marchés.

De plus l'armée israélienne en interdisant les exportations vers Israël et la Jordanie a imposé de nouvelles règles d'importation de l'huile d'olive palestinienne pour protéger l'huile d'olive jordanienne.

Le marché local ne pouvant absorber le surplus de la production locale, une augmentation des stocks et en conséquence la chute des cours en sont résultés. Les prix varient à présent de 9 à 13 shekels, soit une chute de l'ordre de 50 %. De grandes quantités d'huile d'olive restent aussi invendues.

De plus, les degrés d'engagement des opérateurs palestiniens au niveau international et des services de la commercialisation qui lui sont liés restent très en retrait en comparaison avec ceux d'autres pays producteurs. Cette situation est le résultat d'une baisse de compétitivité relative de l'huile d'olive palestinienne.

Pour toutes les raisons il est impératif de chercher des voies d'évolution du secteur oléicole qui permettent de contourner cette confrontation à la concurrence internationale. La

compétitivité « a spatiale » palestinienne ne répondant plus à la concurrence des marchés, la mise en place d'une dynamique de territorialisation du secteur oléicole semble une solution intéressante.

- Opportunités et atouts du secteur oléicole palestinien

Le secteur oléicole palestinien possède néanmoins de formidables atouts qui peuvent lui permettre de conquérir les marchés internationaux dont la demande ne cesse de croître tant en termes de quantité que de qualité.

En tout premier lieu, le savoir faire des oléiculteurs est non seulement véritablement ancestral mais encore excellent et l'équipement de transformation (moulins) est moderne, autorisant ainsi la production massive d'une huile de grande qualité moyennant quelques (mais ô combien cruciaux) ajustements techniques. D'ailleurs l'huile d'olive palestinienne, lorsqu'elle est convenablement produite, révèle une typicité et une richesse organoleptique qui la classent parmi les meilleures huiles mondiales d'après les experts qui l'ont goûtée.

De plus, la Palestine comme berceau historique de l'olivier et de la production d'huile ainsi que la puissance symbolique de ces produits de Terre Sainte, sont autant d'arguments commerciaux, supplémentaires, de taille.

C'est donc d'un produit original et luxueux, issu d'un terroir unique, dont disposent les producteurs palestiniens qui veulent exporter les 10.000 tonnes d'huile d'olive excédentaires en moyenne annuelle. Un certain nombre d'acteurs institutionnels et privés se sont penchés sur cette question. On peut à ce niveau rappeler les différentes actions menées dans un passé récent autour de la promotion de ce produit emblématique.

b. Historique des interventions sur le secteur de l'huile d'olive

L'accès aux marchés est devenu, dans ces conditions, un enjeu important pour l'huile d'olive palestinienne. L'amélioration de la qualité de l'huile d'olive est un facteur majeur pour l'accès aux marchés avec un prix rémunérateur, L'obtention d'un label du type Indication Géographique est une stratégie qui a été considérée comme pertinente dans le contexte palestinien. En adoptant cette nouvelle stratégie, les opérateurs du secteur de l'huile d'olive palestinienne peuvent s'orienter plus efficacement vers l'exportation vers d'autres pays en Europe, en Amérique et en Asie, à partir d'initiatives prises par le secteur privé et les ONG, initiatives qui commencent à émerger.

- Une première mission d'expert suite à un voyage en Provence de quelques oléiculteurs et spécialistes palestiniens

Dès les années 1996- 1997 et pour faire face au blocage des territoires palestiniens et à la concurrence avec l'huile d'olive jordanienne, le secteur privé palestinien et certaines ONG palestiniennes ont commencé à commercialiser à l'étranger de l'huile d'olive des oléiculteurs par le biais d'une filière de commerce équitable balbutiante.

Le PARC et UCAW se sont directement impliqués dans le secteur en cherchant à venir en aide aux oléiculteurs de Cisjordanie en situation de paupérisation alarmante et pour lesquels il ne semblait plus y avoir de perspectives favorables. La particularité du PFU, l'Union des agriculteurs palestiniens, a été qu'au cours d'un voyage d'études en Provence au Sud-est de la France, certains membres du syndicat et oléiculteurs ont pris conscience d'une part du retard accumulé par les producteurs palestiniens et la filière en général et d'autre part des opportunités considérables que pouvaient offrir les marchés internationaux.

Puis à l'occasion de la mission d'un expert oléicole français au cours de la campagne 2003-2004, un diagnostic du secteur oléicole en Palestine a été réalisé. Des propositions d'actions démonstratives auprès des producteurs ont alors été formulées afin de vérifier des hypothèses d'amélioration de la filière. Celles-ci ont été conduites en 2004 sur 4 sites dont 2 directement gérés par le PFU avec un suivi régulier par l'expert en oléiculture français.

Les bons, voire excellents, résultats obtenus tant en terme de qualité produite (voir profil organoleptique en Annexe 1) que de prix de vente de l'huile ainsi obtenue ont entraîné l'extension des actions auprès de 12 autres coopératives en 2005.

- L'élaboration d'une Charte de Qualité pour l'huile d'olive palestinienne

En parallèle, soucieux de jouer son rôle dans l'organisation institutionnelle du secteur, le PFU, au cours de l'année 2005 a été à l'initiative et a activement participé à la création de la première Charte de Qualité concernant l'huile d'olive (voir Annexe 1) ainsi qu'à la formation du premier jury national de dégustation.

La première **Charte de Qualité pour l'huile d'olive** : c'est en 2005 qu'elle a fait l'objet d'un règlement particulier. Ce règlement a été approuvé par la décision No 54/2005 prise par le conseil du PSI au cours de sa 5ème réunion datée du 5 octobre 2005. Ce Règlement (instruction) palestinien a passé en revue toute la procédure de standardisation exigée. Cette instruction a été approuvée par le conseil de l'Institut de standardisation palestinien (PSI) en octobre 2005 en conformité avec la loi de standardisation No 6 de 2000.

L'avant-projet final de la Charte de Qualité pour l'huile d'olive a été approuvé par le comité spécifique formé à cette fin, qui comprend 11 membres.

1. Institut des Normes (Standards) palestiniennes (PSI)
2. Ministère de l'Agriculture.
3. Ministère d'Économie nationale.
4. Association des Industries Alimentaires palestiniennes (PFIA).
5. Conseil palestinien de l'huile d'olive.
6. L'union des pressoirs d'Huile d'olive
7. Union des Fermiers palestiniens (PFU).
8. Centre Commercial palestinien (Palestinian Trade Center) (Paltrade).
9. PARC.
10. Consulat Général français - Projet d'amélioration de la qualité de l'huile d'olive.
11. L'union des associations pour le pressage et la commercialisation de l'huile d'olive.

- La mise en place d'un jury national neutre pour tester les caractéristiques organoleptiques de l'huile d'olive

Pour produire l'huile d'olive ((premium et extra virgin), il faut faire appel à deux formes d'évaluation complémentaires pour évaluer la qualité de cette huile:

- Le test chimique : pour déterminer les caractéristiques et la conformité selon les normes internationales. Ce test chimique est fait à partir d'analyses chimiques dans des laboratoires officiels.
- Des examens sensoriels (le goût et l'odeur), par lesquels les catégories de qualité d'huile et la typicité peuvent être reconnues, ainsi que d'autres caractéristiques relatives à l'olive récoltée, la méthode de stockage et les conditions de pressage. Pour ces examens sensoriels, il faut créer un **Jury spécialisé de dégustation**. L'idée de créer un jury de dégustation a émergé en 2005 car le test de dégustation était obligatoire pour commercialiser l'huile d'olive en Europe. Comme le test de dégustation doit se dérouler

en Palestine, un jury national a été créé à l'initiation de l'institution palestinienne de standardisation. Ce jury était composé de 16 membres représentant toutes les institutions concernées :

- Les institutions publiques : Ministère de l'agriculture, Ministère de l'Economie nationale. Ministère de la Santé
- Les ONG : PARC PFIA, Paltrade, PFU, l'Union des associations pour l'extraction et la commercialisation d'huile d'olive et le Conseil de l'huile d'olive palestinien.
- Le secteur privé incluant les entreprises spécialisées dans la commercialisation de l'huile d'olive. Al Reef, New farm.

Au niveau palestinien, ce jury tient sa légitimité du Ministère de l'Economie Nationale représenté par le PSI. Au niveau international, le conseil de l'huile d'olive est la partie habilitée à valider la composition et le fonctionnement du jury. Cette reconnaissance exige certaines procédures :

- La formation des membres du jury par des experts du Conseil mondial de l'huile d'olive et des experts internationaux de dégustations.
- L'organisation des examens par les membres du jury en leur faisant tester des échantillons qui sont déjà testés et classés par le Conseil mondial de l'huile d'olive. L'objectif de ce test est de comparer les résultats du test du jury palestinien et les résultats du Conseil mondial pour choisir les membres de Jury national de dégustation parmi plusieurs jurys possibles.

Le fait d'avoir un jury national de dégustation peut constituer un élément moteur de la territorialisation pour inciter les producteurs à faire reconnaître au niveau d'un territoire la qualité d'un produit (les coopératives s'organisent).

Sur le terrain, si les résultats sont au départ mitigés du point de vue de la qualité de l'huile produite au cours de la campagne 2005 (à cause d'une infestation importante des fruits par la mouche de l'olive), le PFU a réussi à amener un nombre significatif de producteurs à s'organiser en coopératives et à s'approprier la démarche de qualité (voir liste des coopératives partenaires en Annexe 3).

c. Les condition de mise en œuvre d'un projet de territoire basé en partie sur le redéploiement du secteur oléicole

- Coordonner les producteurs

Les problèmes du secteur oléicole sont nombreux et concernent à la fois des questions relatives à la production proprement dite, à la transformation et à la commercialisation.

Pour mettre en œuvre un projet du territoire, les actions collectives coordonnées sont essentielles et bien évidemment plus efficaces que des actions individuelles de faible envergure, ce qui serait le cas dans le contexte de la production agricole palestinienne. Les actions collectives permettent de révéler plus facilement les ressources cachées et de les utiliser pour valoriser des produits typés et donc spécifiques. Mais cela ne saurait laisser dans l'ombre la question du partenariat entre les acteurs locaux et les ONG sous le regard bienveillant sinon incitatif du pouvoir central.

- Valoriser l'avantage comparatif naturel

La qualité de l'huile d'olive dépend des conditions climatiques de la région (la pluviométrie et l'humidité) ainsi que des caractéristiques du sol. La reconnaissance de cette qualité est

nécessairement liée aux stratégies des acteurs. La valorisation de l'avantage naturel ne peut être obtenue qu'au travers d'une organisation plus efficace que ce qui prévalait antérieurement.

C'est le cas dans le secteur oléicole en Cisjordanie où la production d'huile d'olive est un processus complexe dont la qualité dépend de la mise en œuvre de plusieurs opérations. Le labour, le traitement, la cueillette, le transport, le pressage, la séparation de l'huile et des margines et l'embouteillage. Tous ces processus sont des processus mieux réussis s'ils sont réalisés collectivement plutôt qu'individuellement et ce en respectant un cahier des charges collectivement adopté.

En effet, en pensant que son olive est la meilleure, chaque agriculteur fait la cueillette, le transport et le pressage/extraction proprement dits selon sa méthode et ses compétences. Ce travail individuel augmente sa charge globale de travail sans aucune valorisation supplémentaire du produit. La question qui se pose ici est : comment le processus de production d'huile d'olive peut-il être organisé pour mieux valoriser ce produit, le rendre unique sur le marché mondial et donc donner une valeur ajoutée plus grande à l'agriculture palestinienne ?

Pour répondre à cette question, il est important d'étudier les conditions actuelles de production de l'huile d'olive en Cisjordanie :

- *Soutenir les structures de production existantes*

L'oléiculture comme le reste de l'agriculture palestinienne est le fait d'exploitations familiales dont la taille moyenne est d'environ 17,6 dunum (soit moins de 2 ha). Cette culture est une culture pluviale dont la productivité et la qualité du produit est variable d'une unité de production à l'autre. Cette variabilité est due à plusieurs facteurs :

- Les oliviers se trouvent dans des zones de caractéristiques naturelles différentes (l'altitude et le type de sol, la pluviométrie et les températures). Les zones montagneuses, les piémonts et les zones de plaines. Cette variation influence les conditions de production d'une exploitation à l'autre et par conséquent le pourcentage d'huile dans des olives et dans certain cas la qualité de l'olive.

- Les pratiques agricoles comme le labour, la taille, les traitements phyto-sanitaires et la cueillette sont des travaux importants pour la quantité et la qualité du produit. Si ces processus sont exécutés individuellement, la quantité et la qualité de produit seront différentes. Cependant, si ces opérations sont faites collectivement, la différence sera réduite au minimum. Un appui technique est indispensable.

- *Renforcer le rôle des associations et des syndicats agricoles*

- L'unification des pratiques agricoles, de manière à pouvoir mélanger les produits est l'idée de départ sur laquelle le PFU²⁶⁷ s'est basé pour élaborer un programme intégré d'intervention dans le secteur oléicole. Les principaux axes de son action sont :

- Le soutien des coopératives existantes et la création de coopératives nouvelles. Ce soutien inclut une dotation en équipement, des actions de formation des cadres des institutions concernées et des cadres techniques des coopératives.

• ²⁶⁷ (voir le site internet du PFU : www.pafu.ps).

La création et l'animation d'un réseau national de coopératives, avec notamment un soutien à la Fédération des Coopératives : incitation à la coopération, au partage des expériences, à la coordination des activités et à la définition de stratégies communes,

La coopération et la coordination des activités sectorielles avec les autres organisations professionnelles impliquées : c'est là où une amorce d'économie de la proximité débouchant sur une réelle territorialisation du développement agricole et rural est envisageable, notamment par le biais d'actions de sensibilisation à la mise en lumière et à la valorisation des ressources (souvent ignorées par les acteurs locaux) territoriales ainsi que par des actions de formation

La Participation à l'organisation institutionnelle et règlementaire du secteur : soutien au Conseil Oléicole créé par le Ministère de l'agriculture et les syndicats et associations d'agriculteurs, participation aux activités du Ministère de l'Agriculture, de l'Institut de Normalisation et donc appui à l'élaboration de normes de production et de transformation.

La contribution et participation à des programmes d'études scientifiques, sociales, économiques, culturelles.

L'information et communication sur le secteur oléicole et les oléiculteurs.

L'objectif de tout ce qui précède est de créer une nouvelle organisation qui regroupe les agriculteurs de façon à permettre l'unification des pratiques agricoles et in fine de rendre possible et avantageux le mélange des olives et l'obtention d'une huile de très bonne qualité et relativement homogène malgré le grand nombre d'oléiculteurs « marchands »..

Ces actions ont été focalisées au début sur des groupes de taille restreinte. La motivation initiale la plus importante est la recherche d'un prix de vente le plus élevé possible. De fait, le prix du litre d'huile d'olive est passé à 5 à 10 NIS au dessus du prix moyen habituel.

Ces actions auprès des acteurs de la filière oléicole ont permis de transformer les relations socio culturelles de départ en réseau de dimension économique. Cela a favorisé une bien meilleure valorisation d'une production traditionnelle locale. Ces actions ont permie de sensibiliser de manière implicite les acteurs locaux à la construction d'une identité locale et, par la suite, d'une véritable rente territoriale, support d'un système productif local original, qu'ils peuvent contrôler et maîtriser.

d. Indication géographique, qualité territoriale et marchés.

On l'a déjà vu plus haut, les territoires palestiniens, malgré leur surface limitée présentent une diversité climatique importante. Il existe cinq régions agro-écologiques dont les conditions climatiques sont hétérogènes Cette diversité peut se situer au niveau d'une région et même au niveau d'un village.

L'indication géographique (IG) des produits palestiniens peut être efficace pour augmenter la compétitivité de ces produits . Ainsi, elle permet aussi de protéger l'appellation des produits palestiniens. Cette protection peut être obtenue par une stratégie d'acteurs qui s'oriente vers la spécification d'un produit en lien avec une origine géographique à travers les conditions et les moyens de production. La littérature a mis l'accent sur le rôle important d'un tiers certificateur et de l'organisme détenteur du signal collectif dans la construction de la réputation du produit (Letablier 2000 ; Valceschini et Maze 2000)

Inspiré par les statuts de l'IG, le règlement pour l'huile d'olive dans les Alpes de Haute-Provence, le PSI, le Paltrade, le PFIO, le PFU et l'Agence française de développement, un projet d'IG de l'huile d'olive a été lancé. La stratégie de ces acteurs est centrée sur une huile d'olive, connotée d'une image et à d'une origine géographique. Les principaux points retenus pour la mise en œuvre de ce projet concernent, les indications géographiques, les conditions

d'exploitation, la date de cueillette, les conditions de pressage, l'embouteillage, la labellisation et la certification.

La démarche relative à l'IG est intéressante car elle répond à plusieurs éléments caractéristiques de la question oléicole palestinienne :

- un coût de production élevé impliquant de pouvoir vendre à un prix suffisamment rémunérateur ;

- la possibilité de mise en place d'un contrôle de qualité objectif.

Ce dernier processus permet de contrôler la qualité pour obtenir une qualité intrinsèque de l'huile d'olive palestinienne. Cette nouvelle qualité répond à la notion de qualité spécifique fondée sur des modes de production et des zones géographiques particulières (Sylvander 1995, Gnré Mariam Outtara thèse 2008). Comme nous l'avons dit plus haut, c'est ainsi qu'un jury national de contrôle de la qualité organoleptique de l'huile d'olive a été institué à l'initiative du Ministère de l'agriculture (cf. infra et annexe 2)

- la possibilité de s'appuyer sur un contexte historique et socioculturel local favorable.

L'olivier est cultivé en Palestine depuis des siècles. Les historiens estiment que les premiers arbres furent plantés et cultivés dans la région de Jérusalem vers 4000 avant J. C. Il est depuis longtemps un symbole spirituel important pour les trois grandes religions du monothéisme, signe de paix et de tranquillité. Son huile est devenue indispensable à l'alimentation quotidienne des palestiniens en même temps qu'elle constitue une marque de leur identité culturelle et de leur identité nationale et méditerranéenne.

e. L'huile d'olive de qualité « territoriale » et le marché local.

D'après PALTRADE, la consommation locale moyenne d'huile d'olive est estimée à 12000 tonnes par an en moyenne. Cette consommation varie de 9000 à 15000 tonnes suivant la variation annuelle de la production (faible ou forte) : l'huile d'olive est essentielle pour la cuisine palestinienne. Pourtant le modèle de consommation a changé, le taux de consommation par personne par an a chuté de 10 kg à 4 kg en 20 ans.

La situation économique et le taux de pauvreté sont des facteurs explicatifs importants de la régression de la consommation. Pourtant, l'analyse de l'influence du prix de l'huile d'olive, en tant que facteur déterminant de l'achat de l'huile d'olive par les ménages, montre que seulement 9 % des familles enquêtées considèrent que le prix est le facteur le plus important de la décision d'achat d'huile d'olive, comme l'indique le tableau n°10..

Ce tableau est le résultat d'une enquête réalisée par PALTRADE ²⁶⁸. Dans cette enquête, les ménages sont interrogés pour classer l'importance des différents facteurs qui influencent leur choix dans la consommation d'huile d'olive.

Les facteurs sont : le prix, la spécificité, la qualité, l'origine de l'huile, la publicité et la promotion et la proximité de la maison.

Les critères sont classés par les ménages comme suit :

- La qualité de l'huile, 64.3%
- L'origine d'huile, 28.7%
- La spécification, 30.8%
- Le prix, 15.2%

²⁶⁸ Un questionnaire a été destiné à un échantillon aléatoire dans tous les Territoires palestiniens en Cisjordanie et dans la bande de Gaza et l'Est de la Jérusalem. Deux formes différentes ont été conçues pour ce but. Quatre cents copies du questionnaire étaient distribuées aux maisons palestiniennes. Un autre ensemble de 150 questionnaires ont été distribués aux établissements : restaurants, hôpitaux et hôtels. La dimension totale de l'échantillon est montée à 550.

- La proximité du terroir de production de l'huile par rapport à la région de consommation (pm)
- La promotion (pm)

Tableau n° 10 : Les facteurs déterminants de la consommation d'huile d'olive de point de vue des consommateurs palestiniens

| % de ménage | Prix | Spécificité | Qualité | Origine de l'huile | Publicité et promotion | Proximité de la maison |
|-------------|-------|-------------|---------|--------------------|------------------------|------------------------|
| Rang 1 | 9.7% | 11.3% | 64.3% | 15.2% | 0.4% | 0.8% |
| Rang 2 | 15.9% | 26.8% | 26.6% | 28.7% | 0.8% | 2.3% |
| Rang 3 | 27.9% | 30.8% | 7.5% | 27.7% | 3.1% | 4.3% |
| Rang 4 | 34.7% | 25.8% | 1.3% | 22.1% | 5.9% | 11.7% |
| Rang 5 | 6.8% | 4% | 0% | 3.6% | 40.2% | 42.4% |
| Rang 6 | 4.9% | 1.3% | 0.3% | 2.6% | 49.6% | 38.5% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Source : PARTRADE 2007

La qualité est le critère le plus important, avec 64.3% des ménages qui classent ce critère en premier, ensuite viennent l'origine et le terroir, puis la spécificité, le prix ne venant qu'en quatrième position (15.2%). Cela reflète la valeur que les consommateurs locaux attribuent à la qualité et à l'origine de l'huile qu'ils achètent, en particulier le terroir. On peut donc dire qu'ils sont très sensibles à la typicité du produit. On constate donc à partir de ces résultats que les produits de qualité sont aussi très demandés sur les marchés locaux.

Normaliser pour exporter :

Si le marché intérieur constitue une partie des débouchés pour l'huile d'olive en Palestine, on a vu que ce n'est pas suffisant pour absorber l'ensemble de la production. Il faut donc s'orienter vers l'exportation. Mais exporter implique le respect de normes et de réglementations internationales sévères.

Dès les années 1996-1997, l'ONG, « Palestinian Agricultural Relief Committees » (PARC) avait commencé à commercialiser à l'étranger de l'huile d'olive des oléiculteurs partenaires du PFU par le biais d'une filière de commerce équitable balbutiante. A partir de 2003, le PFU s'est directement impliqué dans le secteur en cherchant à venir en aide aux oléiculteurs de Cisjordanie.

La rédaction et l'approbation d'une charte de qualité de l'huile d'olive et la mise en place d'un jury national, neutre et compétent répondent bien à ces exigences (cf. annexe 2). La possibilité de lancer une filière exportatrice par le biais d'un commerce éthique et équitable constitue également un atout à ne pas négliger, à condition que cela permette le démarrage d'un processus d'apprentissage pour l'ensemble des opérateurs de la filière, privés ou institutionnels.

En tout état de cause, des actions collectives ciblées sont nécessaires pour améliorer la compétitivité de ce produit qui commence à être confronté à une forte concurrence d'autres pays producteurs, que ce soit en vue d'approvisionner le marché intérieur ou de se positionner sur le marché extérieur. Elles permettent de valoriser les ressources locales spécifiques voire de les révéler dans le cadre d'une réflexion collective en focalisant plus particulièrement sur le cas de la Cisjordanie et de la Vallée du Jourdain. Elles peuvent (doivent) concerner d'autres

secteurs de production, para agricoles voire d'autres secteurs économiques. L'ensemble des producteurs peuvent se réclamer de la même démarche et contribuer à construire cette rente territoriale qui permet aux différentes productions de la région de se différencier sur la base d'avantages spécifiques difficilement délocalisables et que l'on peut référer sans difficulté à un territoire donné, la vallée du Jourdain en l'occurrence.

f. Vers un processus plus achevé de territorialisation

Au cours de notre travail, nous nous appuyons sur un cas en Cisjordanie, une histoire réussie. Les agriculteurs se sont organisés pour améliorer les aspects techniques et commerciaux de la filière à partir des diagnostics réalisées par les experts. Les agriculteurs ont élaboré un cahier des charges et ils ont signé ce cahier de charge qui équivaut à un contrat d'engagement. Un début de coordination des acteurs (l'amorce d'une coordination plus large) a donc vu le jour pour fournir des produits de territoire qui sont reconnus par les acheteurs internationaux. Dans le cas étudié, on est en présence d'expériences, certes partielles, en relation avec des filières de commerce éthique, de valorisation d'un produit de qualité spécifique, et de mise en œuvre d'une innovation organisationnelle au niveau des acteurs locaux et des acteurs institutionnels. Mais on est obligé de reconnaître que la démarche n'est pas encore totalement aboutie en termes de construction d'une dynamique territoriale.

Pour un vrai processus de territorialisation de l'agriculture palestinienne, une voie possible consiste, à valoriser des ressources spécifiques basées par exemple sur l'ancrage culturel et identitaire pour créer une rente territoriale non délocalisable, en mettant sur le marché un ensemble de produits et de services liés à cette ressource territoriale ainsi créée. Ceci va conduire les agriculteurs, les artisans, les entrepreneurs ainsi que les institutions qui sont sensées les appuyer, à davantage se coordonner, au travers de l'élaboration de cahiers de charges, avec des normes plus rigoureuses et règlementaires permettant d'authentifier ce produit en tant que produit palestinien, mais aussi en se référant aux caractéristiques du territoire.

Plus précisément, il est possible d'envisager de compléter l'offre de produits agricoles en valorisant d'autres productions telles que les dattes et les plantes médicinales pour lesquelles les agriculteurs palestiniens sont bien placés. Le développement d'activités de transformation et de conditionnement de ces productions emblématiques permettrait de diversifier les activités locales et de développer d'autres secteurs para agricoles ou plus généralement artisanaux.

1. La différenciation des produits par les modèles d'offre : les modèles d'offre composite ou située

Dans la production de biens agricoles et agro-alimentaires de qualité, la production d'un label des produits palestiniens est possible avec la spécificité géographique et historique. Ce label a pour but d'identifier et valoriser la qualité des produits agricoles traditionnels ou spécifiques comme l'huile d'olive et les dattes palestiniennes. Ces travaux sont toujours situés dans une perspective d'offre.

Ce sont, en fait, les conditions de production (réseau, échange d'information, coopération, apprentissage, etc. ...) liant les producteurs entre eux, qui constituent l'essentiel des éléments de définition des systèmes productifs locaux. La construction d'une offre spécifique par des acteurs locaux ne tient pas seulement aux stratégies individuelles de ces acteurs mais aussi et surtout aux coordinations entre producteurs, ou encore aux processus d'innovation et d'apprentissage communs. Cette innovation peut être organisationnelle, comme nous l'avons montré dans la production d'huile d'olive de qualité, et également technique.

Cette offre résulte également de la demande pour ces produits. On a une demande qui s'exprime à partir de pays développés, pour mettre en place un commerce de produits typiques et de territoire et un commerce solidaire. À partir de cette démarche filière, on peut aller au-delà et constituer une offre composite avec d'autres produits agricoles de qualité ou artisanaux avec cette image de produits palestiniens voire de la Vallée emblématique du Jourdain dans le cadre d'un commerce de solidarité et d'un commerce équitable. La construction d'une rente de qualité territoriale serait donc incomplète si elle ne s'appuyait pas sur ces éléments.

Cela peut s'obtenir par plusieurs processus qui nécessitent une organisation spécifique et ancrée dans le territoire :

- comme nous l'avons montré, un avantage spécifique (différenciatif pour les produits de qualité). Comment peut-on avoir des produits de qualité territoriale ?
- un mode d'offre composite résultant d'activités présentes sur un même espace et établissant des relations d'échange en termes d'innovations techniques ou organisationnelles ;
- le modèle du panier de biens et services, ancré sur un territoire emblématique répond bien à l'évolution de la demande extérieure.

On s'appuiera sur l'exemple de la filière française de commerce équitable « Philistin »

2. Une piste possible pour la Cisjordanie

D'après K. Lancaster (1991), un bien possède une caractéristique ou plus. Beaucoup de ces caractéristiques seront partagées par d'autres biens. Ainsi les marchandises en association peuvent posséder des caractéristiques différentes de celles qui concernent séparément les marchandises.

C'est le cas d'une entreprise française (le Philistin) qui importe plusieurs produits palestiniens et les vend ensemble :

- aromates (Za'atar, variété de thym sauvage). Le Za'atar est cueilli sur les collines de la Cisjordanie. Séché puis réduit en poudre, il donne également son nom à un mélange traditionnel, original et plein de saveur et de fraîcheur ;
- savons de Nablus, issus d'un savoir faire ancestral, le savon de Nablus est connu et apprécié dans tout le monde arabe. D'anciens textes nous rappellent qu'au Moyen Âge, il s'exportait déjà jusqu'en Europe. C'est un produit sain et naturel à l'huile d'olive.

3. Le modèle du panier de biens et de services appliqué à la Cisjordanie

Comme cela a été exposé précédemment, la compétitivité territoriale par la différenciation de l'offre implique des stratégies de qualité et des stratégies d'innovation pour augmenter les capacités de créer de nouveaux produits. Dans ce cas, les territoires ne se concurrencent pas en produisant les mêmes produits à moindre coût, mais en produisant de nouveaux produits avec de nouvelles possibilités de performances et de nouveaux potentiels techniques

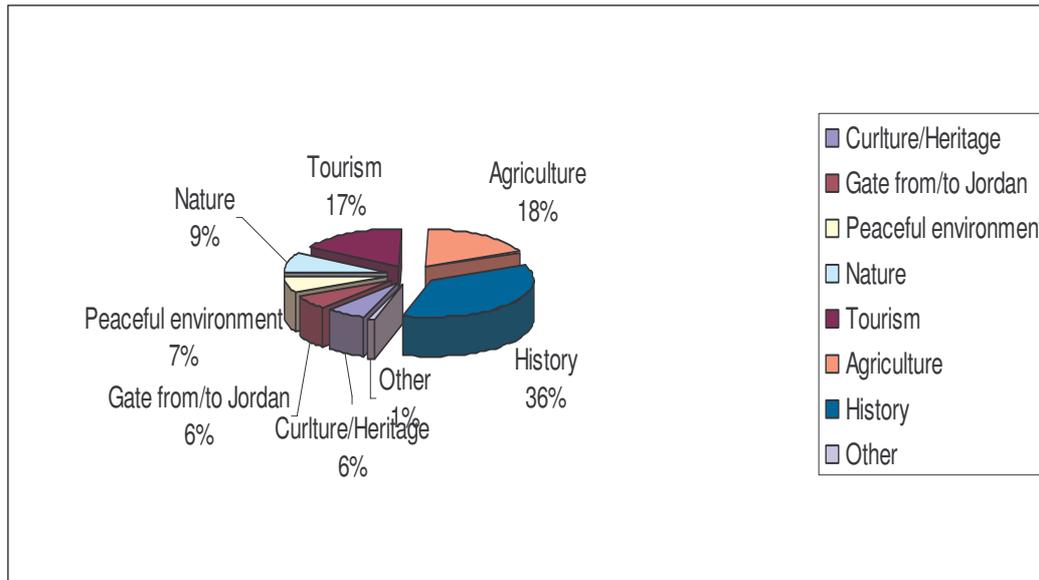
Ces nouveaux produits peuvent être des services basés sur les ressources territoriales de la vallée autrement dit les ressources spécifiques dont nous avons parlé (la spécificité et l'ancrage historique de ce territoire, la richesse faunistique, floristique et paysagère...). Ces ressources peuvent participer à la mise en place d'une offre composite localisée.

Le modèle du panier de biens et de services peut être mis en place comme une offre composite et située, liée au territoire de la vallée, à sa culture et à son histoire. C'est une stratégie de production et d'offre de biens et de services.

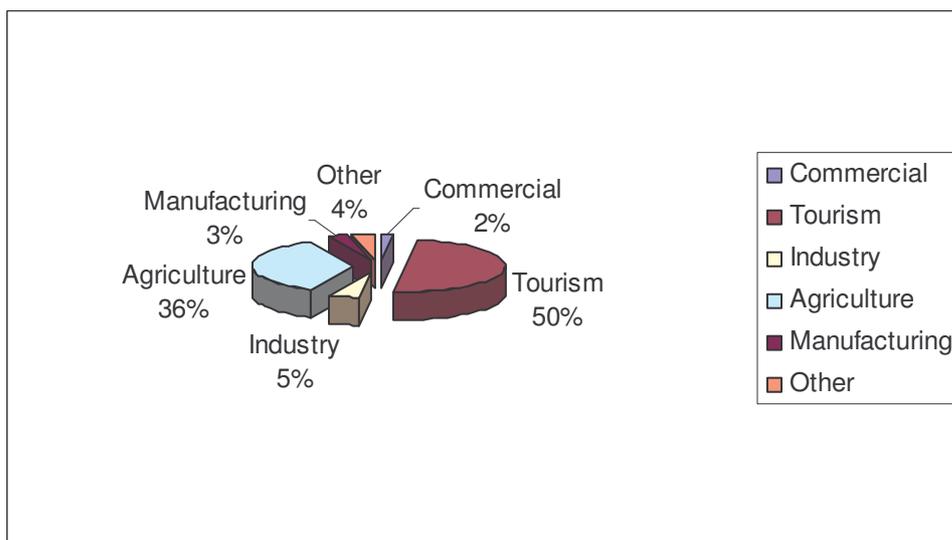
L'originalité du modèle du panier de biens et de services tient au fait que l'on peut avoir des activités productives "localisées". Ceci entraîne une relation entre les caractéristiques d'un

milieu social et d'un milieu naturel, qui est très spécifique dans le cas de la vallée du Jourdain, et une production qui en serait la fonction. La production de services touristiques peut participer à la composition de ce panier. Les habitants sont conscients de l'originalité et de l'importance du tourisme dans l'économie de la région, d'après les résultats d'une enquête réalisée en 2006. Presque 60% des personnes enquêtées sont fiers des atouts du tourisme liés à l'histoire et à l'héritage culturel propres à cette région, comme le montrent les graphiques suivants.

Graphique n° 5 : De quoi sont fiers les habitants de Jéricho (enquête JICA, 2006)



Graphique n° 6 : Quelles sont les industries potentiellement leader pour un développement de la ville de Jéricho ? (enquête JICA, 2006)



Pourtant, malgré les fortes potentialités du tourisme, il existe des contraintes majeures qui rendent son développement difficile. Les contraintes les plus importantes sont :

- l'instabilité politique et le faible contrôle de l'autorité sur certains sites touristiques et sur des réserves naturelles ;
- 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 insuffisante à l'intention des touristes.

4. Un exemple de tentative de coordination des acteurs

Nous disposons actuellement d'un exemple, en Cisjordanie, de la mise à disposition d'un guide touristique. On peut s'appuyer sur cet exemple pour développer le tourisme rural dans la vallée du Jourdain. Ce guide permet une découverte en profondeur du patrimoine historique, archéologique, religieux, architectural et culturel palestinien, comme les réalités quotidiennes de l'occupation israélienne. Il présente et évoque des lieux enracinés dans la mémoire et la culture palestinienne, des sites témoins d'une histoire et d'une identité forgée au contact des civilisations du Moyen-Orient, de la Méditerranée et de la Péninsule arabe, mais aussi les tragédies contemporaines et la lutte du peuple palestinien pour recouvrer ses droits.

Des documents variés, des biographies de personnalités du monde culturel et politique, des poèmes, des chants populaires, des suggestions de lecture donnent à ce guide un ton didactique.

En outre, de nombreuses adresses d'institutions et d'associations fournissent aux visiteurs l'opportunité de multiplier les rencontres et les visites. Par ses informations pratiques (transports, hôtels, cafés, restaurants, musées, centres culturels), il offre également des renseignements utiles pour préparer un voyage inoubliable.

On peut penser que tout cela constitue une ressource spécifique utilisable dans un projet de développement territorialisé.

g. Les difficultés de l'émergence d'un projet de territoire

1. S'inscrire dans un processus d'innovation.

La réalisation d'un avantage déterminé par la différenciation est un processus complexe qui nécessite la réunion de nombreuses conditions nécessaires. Ces conditions ne sont pas spontanées et n'existent pas par elles-mêmes. Les ressources spécifiques qui sont à la base d'une approche territoriale sont le résultat d'une construction sociale et d'une organisation perfectionnée des acteurs sociaux et économiques. Elles sont insérées dans un processus d'innovation et de renouvellement permanent des techniques, des formes d'organisation de l'offre correspondant à une demande en évolution, soit sur les marchés internes, soit sur les marchés extérieurs. La tradition et les savoir-faire doivent se renouveler pour améliorer les performances économiques et les revenus des producteurs directs. Aussi, l'avantage procuré par les spécificités territoriales n'est-il pas pérenne. Ce qui peut être spécifique à un moment donné peut disparaître si ces conditions ne sont pas réunies. Les innovations organisationnelles, économiques ou techniques ne procurent qu'un avantage temporaire et les rentes de qualité peuvent disparaître si le renouvellement des pratiques n'est pas assuré.

2. Les difficultés pour créer un label et de protéger des produits locaux spécifiques

Le processus de reconnaissance et de dénomination des produits agricoles dont les caractéristiques ou dont la renommée dépendent du lieu de production et du savoir faire – intégrant aussi les produits issus de l'agriculture biologique- est le résultat d'un apprentissage collectif relativement long. Il exige non seulement une organisation avancée des acteurs, une capacité à mobiliser les instruments règlementaires et normes juridiques, mais aussi une compétence pour s'adapter aux normes de commercialisation. Le cadre législatif, confronté à la multiplication des critères qualité, des labels et exigences standards existants au niveau international²⁶⁹ constitue un défi auquel sont confrontés les acteurs publics et privés pour faire valoir et protéger les modes de production et les dénominations face aux autres pays producteurs. Ces difficultés sont manifestées par les procédures longues et compliquées pour certifier l'huile d'olive palestinienne par le Conseil mondial de l'huile d'olive. Le processus d'organisation du secteur a commencé en 2003 et l'huile d'olive palestinienne n'a jamais obtenu la reconnaissance mondiale. De même, les producteurs locaux ne sont pas à l'abri d'une récupération des savoirs par d'autres acteurs nationaux ou étrangers, sachant par ailleurs que le contrôle du territoire palestinien par un autre Etat accentue ce risque.

Conclusion sur la vallée du Jourdain

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- permet la création d'un tissu économique 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, 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.

Enfin, le processus de qualification des produits agricoles joue 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, voire à se développer en mettant à disposition des consommateurs des produits typés.

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

²⁶⁹ Cf les règlements de la Commission européenne règlements (CEE) n°208/92 et CEE n° 2082/92 définissent l'Indication Géographique Protégée (IGP) et l'Appellation d'Origine Protégée (AOP). Règlement adopté en 2004.

La création d'un cadre juridique et institutionnel stabilisé dans la région, de même que l'intégration des projets de valorisation de ressources territoriales par le biais d'une stratégie du développement local clairement définie par les pouvoirs publics, représentent 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.

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.

5. Essai d'information de la grille d'indicateurs retenus pour caractériser l'émergence de processus de territorialisation du développement rural en Palestine : quelques commentaires

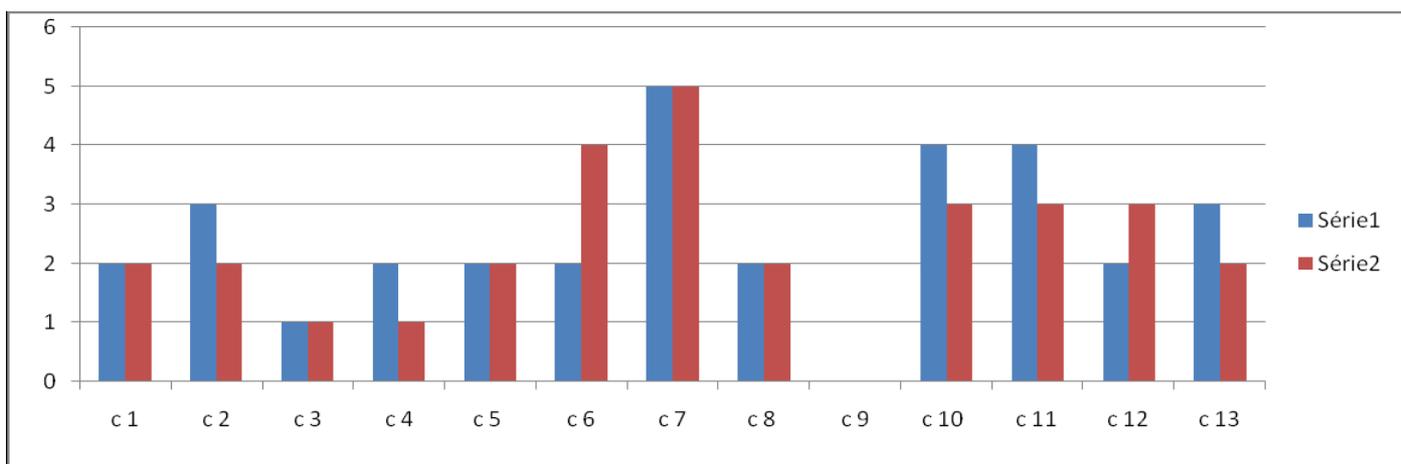
Le cas de la Palestine est particulier en ce sens que l'autorité de l'Etat est loin d'y être totalement établie notamment au niveau territorial et ce d'autant que la Palestine est occupée par un Etat étranger, Israël. Les structures étatiques naissantes palestiniennes sont en cours d'installation et ne sont pas toujours pleinement reconnues. La plupart du temps elles sont contestées sinon contraintes par la puissance occupante.

Dans ces conditions, l'application des critères retenus pour évaluer le degré d'avancement d'un processus de territorialisation du développement rural en Palestine, d'une part traduira cette relative inconsistance de la gouvernance palestinienne (même si on peut souhaiter que ce ne soit que provisoire), d'autre part ne permet pas une réelle comparaison avec les autres pays du pourtour méditerranéen pour lesquels les administrations reposent sur une expérience et un passé pluriséculaires...

Néanmoins il nous a paru intéressant de montrer la spécificité de la Palestine à l'aide de la batterie d'indicateurs choisis pour rendre compte d'une dynamique de territorialisation du développement agricole et rural originale. L'absence de gouvernance étatique apparaît, du moins partiellement, contrebalancée par des dynamiques locales anciennes, autonomes et structurées, notamment au travers des puissantes ONG palestiniennes nées de l'histoire récente et mouvementée du peuple palestinien. Il nous semble que l'on doit percevoir ce paradoxe au travers de ce type d'analyse.

Indicateurs de l'émergence de processus de territorialisation du développement rural: le cas de la Palestine

C1 critères Administrations déconcentrées ; C2 Administ.sectorielles ; C3 Territoires sectoriels ; C4 Territoires Projets Globaux ; C6 Associations Territoiriales incluses ds les Projets ; C7 Assoc.Territor. suscitées par les ONG. C8 Assoc.Territor.sspontanées ; C9 Législat°sur Assoc. Territor. ; C10 Fonctionnement démocratique Associations ; C11 Ancrage socio-territorial Associations ; C12 Emergence perceptions nouvelles Ressources territor.valorisées ; C13 Processus de mobilisation de ces ressources



L'indicateur n° 1 concerne le rôle de structures administratives déconcentrées. Nous avons retenu la valeur 2 pour leur existence, pour le moment très réduite, et 2 pour signifier que leur éventuel fonctionnement est pour le moins très peu effectif

L'indicateur n°2 a trait à l'existence d'une administration sectorielle. Là aussi elle est pour le moins réduite mais pour certains domaines elle existe (la police, la santé, l'éducation) et son fonctionnement ne peut être ignoré, même si de nombreuses difficultés persistent, ne serait-ce que pour le versement des salaires aux fonctionnaires concernés. Les valeurs correspondantes nous semblent être de 3 pour signifier leur existence et 2 seulement pour rendre compte d'un fonctionnement pour le moins difficile.

L'indicateur n°3 est relatif aux services d'appui au développement. Il semblerait que ce domaine est abandonné aux ONG nationales ou internationales. Nous retiendrons les valeurs 1 et 1

L'indicateur n°4 cherche à traduire l'existence de territoire de projet sectoriel. Le rôle des ONG ou la partition du territoire entre la bande de Gaza et la Cisjordanie sont susceptibles de réduire l'importance de cette structuration : par exemple l'Etat palestinien pourrait avoir des projets de développement d'infrastructures (eau, routes, télécommunications, industries agro alimentaires...) mais leur mise en place est sans cesse remise en cause par la puissance d'occupation. Faute d'information plus précises nous retiendrons comme valeur d'existence 2 et comme indicateur de fonctionnement la valeur 1.

L'indicateur n°5 focalise l'attention sur l'existence d'un projet de territoire global. Il nous est difficile de répondre. Il est probable que l'administration palestinienne avec l'appui des coopérations internationales (Japon et France en particulier) dispose dans ses cartons de projet globaux, mais leur mise en œuvre est encore très risquée.. Nous proposons 2 et 2.

L'indicateur n°6 cherche à repérer le rôle d'associations territoriales au sein des projets en cours. On peut penser que le mouvement associatif palestinien étant relativement développé, ce cas de figure peut exister même si cela semble très timide. Par contre quand il existe il fonctionne assez bien. Nous retiendrons 2 et 4.

L'indicateur n°7 concerne la possibilité d'associations territoriales suscitées par des ONG. Là aussi, la relative autonomie des populations locales par rapport au pouvoir central faiblement actif et la prise en compte des spécificités du local sont favorables à cette dynamique. Nous proposons les notes de 5 et 5

L'indicateur n°8 est relatif à des associations territoriales spontanées. Compte tenu des travaux de Nabil Abushammala il ne semble pas que ce soit très courant. Nous suggérons les valeurs 2 et 2.

L'indicateur n°9 veut attirer l'attention sur l'existence et le rôle d'une législation sur les associations territoriales. Dans le contexte actuel ce n'est pas une priorité pour le gouvernement qui a déjà fort à faire pour faire reconnaître sa simple existence et son rôle potentiel. Nous retiendrons 0 et 0.

L'indicateur n°10 a trait au fonctionnement démocratique des associations. Le contexte actuel et une vieille tradition palestinienne, même aux pires moments de son affrontement avec l'Etat d'Israël nous conduit à penser que la volonté d'un fonctionnement démocratique existe (4) mais que son fonctionnement réel est souvent contingent des rapports de force locaux (d'où la valeur 3).

L'indicateur n° 11 s'intéresse à l'ancrage socio-territorial des associations. Il nous semble que pour la plupart quand il s'agit de trouver une solution à un problème de développement local, c'est le cas. Nous proposons respectivement 3 et 4.

L'indicateur n° 12 cherche à estimer l'existence et l'impact d'une perception nouvelle des ressources territoriales mobilisables. Le projet de « l'huile d'olive » en est un bon exemple et il semblerait qu'il s'étend à d'autres ressources (tourisme archéologique par exemple), néanmoins les exemples sont encore trop peu nombreux, nous suggérons 2 et 3.

L'indicateur n°13 traite de la possibilité d'une unité administrative susceptible d'initier une initiative de développement territorial. Nous proposons 2 et 1 : on est de plus en plus en Palestine sur la voie d'une prise de conscience de l'intérêt de mettre en route un processus de reconnaissance des ressources territoriales cachées ou apparentes, mais légiférer semble encore prématuré.

Conclusion Générale sur la Palestine

Au vu de cette tentative d'évaluation des processus de territorialisation du développement en cours en Palestine on peut relever les quelques points suivants dont certains pourraient servir d'hypothèses pour une étude plus approfondie :

- Une faiblesse des administrations d'Etat et de la décentralisation officielle, sinon de la déconcentration, du fait même des difficultés d'établissement d'une administration centrale la plus élémentaire.
- L'absence de territoires de projets hormis le projet autour de l'huile d'olive.
- Un rôle important des ONG nationales et internationales mais avec une approche encore très sectorielle.
- L'absence de législation dédiée à la territorialisation.
- Un ancrage socio-territorial de fait des associations nombreuses en Palestine.
- Un timide processus de perception et de prise en compte de ressources territoriales mobilisables.

Certaines conditions - un certain savoir faire en matière d'exercice de la démocratie locale - semblent réunies pour commencer à établir un véritable processus de territorialisation du développement en Palestine.

Annexe 1

La Charte de qualité pour l'huile d'olive.

Ce règlement a été approuvé par la décision No 54/2005 prise par le conseil PSI dans sa 5ème réunion datée du 5 octobre 2005.

Ce Règlement palestinien a passé toute la procédure de standardisation exigée. Cette instruction a été approuvée par le Conseil d'institution de standardisation palestinien (PSI) en octobre 2005, selon loi de standardisation No 6 de 2000.

L'avant- projet final de la charte de Qualité pour l'huile d'olive a été approuvé par le Comité spécifique formé à cette fin qui est composé de:

1. Institution de Normes(Standards) palestinienne (PSI)
2. Ministère de l'Agriculture.
3. Ministère d'Économie nationale.
4. Association d'Industries Alimentaire palestinienne (PFIA).
5. Conseil d'Huile d'olive palestinien.
6. L'union des pressoirs d'Huile d'olive
7. Union de Fermiers palestinienne (PFU).
8. Centre Commercial palestinien (palestinian trade centerPaltrade).
9. PARC.
10. Consulat Général français - Amélioration de projet de qualité d'huile d'olive.
11. L'union des associations pour la presse et commercialisation d'huile d'olive.

ANNEXE 2

Qualité et certification : la mise en place d'un jury national de dégustation

La production de l'huile d'olive de bonne qualité est devenue une exigence mondiale. La qualité est devenue une préoccupation des pays produisant l'huile d'olive plus importante que la productivité.

Pour s'assurer que l'huile d'olive produite est bien de la qualité premium, extra virgin, il faut deux tests complémentaires pour l'évaluer :

1) Test chimique pour déterminer les caractéristiques et la conformité selon les normes internationales

2) Des examens sensoriels (le goût et l'odeur) par lesquels les catégories de qualité d'huile et la typicité peuvent être reconnues, impliquant en particulier d'autres caractéristiques pour la récolte de l'olive, la méthode de stockage et les conditions d'extraction.

Pour le test chimique, il est fait dans des laboratoires officiels. Pour les examens sensoriels, il faut créer un Jury spécialisé de dégustation.

Le jury national de dégustation

L'organisation du secteur est très importante pour un produit de qualité. La coordination entre les acteurs est vitale. Pour pouvoir tester la qualité de l'huile, la classer et la certifier, la création d'un jury de dégustation est apparue pertinente.

L'idée de créer un jury de dégustation est apparue en 2005 car le test de dégustation est obligatoire pour commercialiser l'huile d'olive en Europe.

Comme ce test de dégustation doit se faire en Palestine, un jury national a été créé à l'initiative de l'institution palestinienne de standardisation. Ce jury est constitué de 16 membres qui représentent toutes les institutions concernées :

- Les institutions publiques : ministère de l'agriculture, ministère de l'Economie nationale, santé
- Les ONG : PARC PFIA, Paltrade, PFU, l'Union des associations pour la pressage et la commercialisation de l'huile d'olive et le Conseil Palestinien de l'huile d'olive.
- Le secteur privé qui inclut les entreprises spécialisées dans la commercialisation d'huile d'olive. Al Reef, New farm.
Au niveau palestinien, ce jury tient sa légitimité du Ministère de l'Economie Nationale, représenté par le PSI. Au niveau international, le Conseil de l'huile d'olive est la partie habilitée à accréditer le jury. Cette reconnaissance exige le respect de certaines procédures :
- La formation des membres de jury par des experts du conseil mondial d'huile d'olive et des experts internationaux de dégustation.

Faire des examens des membres du jury en leur faisant tester des échantillons qui sont déjà testés et classés par le conseil mondial de l'huile d'olive. L'objectif de cet test est de comparer les résultats de teste du jury palestiniens et les résultats du conseil mondial de l'huile d'olive pour choisir si nécessaire les membres de jury national de dégustation parmi plusieurs jurys.

Le fait d'avoir un jury national de dégustation peut constituer un élément moteur de la territorialisation pour inciter les producteurs à faire reconnaître au niveau d'un territoire la qualité d'un produit. Il ya les coopérative qui s'organisent cependant que le Ministère prend les initiatives de mettre en place ce jury national. On voit ainsi vivre le territoire à la fois sous l'impulsion du Ministère et avec le concours actif des coopératives.

Annexe 3 : La grille de notation de la qualité

| l'échantillon | l'information du candidat | | Lot | | Analyse chimique | | Test panel | | Résultats |
|---------------|---------------------------|--------------------|---------|-------------|------------------|----------|------------|--------|--------------|
| | Candidat | Adresse | N° | Quantité kg | Acidité | Peroxyde | Défaut | Fruity | Extra virgin |
| 17 | | | | | | | | | |
| 12 | Coop. Easet Bani Zaid | Mazzare An Nubani | 3 | 5000 | 0.31 | 5.30 | 0 | 5.65 | X |
| 16 | Coop. Joret Amra | Emmatin | 3 | 5000 | 0.31 | 6.20 | 0 | 5.5 | X |
| 8 | Coop. east Bani Zaid | Mazzare An Nubani | 2 | 5000 | 0.31 | 5.70 | 0 | 5.4 | X |
| 15 | Coop. North Salfeet | Qireh | 1 | 5000 | 0.30 | 5.00 | 0 | 5.35 | X |
| 18 | Coop. Farkha | Farkha | 2 | 5000 | 0.28 | 6.20 | 0 | 5.3 | X |
| 1 | Coop. East Bani Zaid | Mazzare An Nubani | 4 | 5000 | 0.32 | 5.20 | 0 | 5.1 | X |
| 2 | Coop. East Bani Zaid | Mazzare An Nubani | 1 | 5000 | 0.27 | 4.10 | 0 | 4.6 | X |
| 14 | Coop. West Jenin | Sillet Al Harthieh | 1 | 4580 | 0.29 | 4.50 | 0 | 4.6 | X |
| 11 | Coop. Farkha | Farkha | 1 | 5000 | 0.32 | 6.20 | 0 | 4.6 | X |
| 4 | Coop. Joret Amra | Emmatin | 2 | 5000 | 0.36 | 3.60 | 0 | 4.5 | X |
| 5 | Coop. West Jenin | Sillet Al Harthieh | 3 | 4580 | 0.36 | 5.20 | 0 | 4.3 | X |
| 9 | Coop. Qabalan | qabalan | 1 | 1000 | 0.24 | 3.95 | 0 | 4.3 | X |
| 10 | Coop. North Salfeet | qireh | 2 | 5000 | 0.44 | 4.70 | 0 | 4.15 | X |
| 13 | Coop. North Salfeet | qireh | 4 | 5000 | 0.48 | 8.50 | 0 | 3.9 | |
| 3 | Olive Presse Masha | Masha | BI B | 3600 | 0.53 | 7.70 | | 3.85 | X |
| 6 | Coop. West Jenin | Sillet Al Harthieh | 2 | 4580 | 0.29 | 5.40 | | 3.6 | X |
| 7 | Coop. Beita | Beita | 1 A | 5000 | 0.75 | 8.20 | | 2.9 | X |
| | Coop. Beita | Beita | 1 B | 6000 | 0.86 | 4.60 | | 2.6 | |
| | | | | 8434 0 | | | | | |

L'analyse de ce tableau fait surtout apparaître une bonne maîtrise à présent acquise par les membres du jury, pour noter de façon objective les échantillons qui leur ont été présentés. Ce résultat est essentiel.

ANNEXE 4

Tableau n° 5 : Les évolutions de base de l'agriculture palestinienne en dix ans

| Variable | 1995/1994 | 1996/1995 | 1997/1996 | 1998/1997 | 1999/1998 | 2000/1999 | 2001/2000 | 2002/2001 | 2003/2002 |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Superficie cultivée totale | 1,904,925 | 1,829,880 | 1,834,658 | 1,861,380 | 1,612,013 | 1,836,789 | 1,815,547 | 1,851,070 | 1,815,019 |
| Superficie des arbres fruitiers | 1,143,598 | 1,118,075 | 1,137,326 | 1,148,405 | 1,124,015 | 1,192,658 | 1,174,458 | 1,181,239 | 1,158,050 |
| Superficie de maraîchage* | 197,752 | 190,984 | 185,812 | 181,984 | 158,401 | 173,862 | 173,417 | 174,016 | 173,595 |
| Superficie des grandes cultures | 563,152 | 520,110 | 510,568 | 530,276 | 328,882 | 469,682 | 467,122 | 495,297 | 482,848 |
| Superficie de fleurs coupées | 423 | 711 | 952 | 715 | 715 | 587 | 550 | 518 | 526 |
| Nombre du bétail | 18,024 | 19,312 | 20,976 | 22,050 | 23,858 | 23,688 | 26,601 | 30,105 | 33,235 |
| Nombre d'ovins | 445,151 | 634,489 | 504,903 | 537,998 | 504,078 | 566,409 | 615,838 | 758,293 | 828,678 |
| Nombre de Chèvres | 252,235 | 272,636 | 267,101 | 252,258 | 295,033 | 308,845 | 313,583 | 355,387 | 392,122 |
| Volaille (en milliers) | 28,564 | 25,558 | 35,505 | 38,550 | 48,418 | 43,457 | 47,890 | 48,909 | 37,065 |
| Poules pondeuses (en milliers) | 1,413 | 1,638 | 1,976 | 2,061 | 2,059 | 2,518 | 2,518 | 2,171 | 2,895 |
| Nombre de Ruches | 43,088 | 56,050 | 47,625 | 57,850 | 46,195 | 46,020 | 46,585 | 47,900 | 51,428 |
| Valeur de la production végétale | 404,670 | 478,562 | 475,954 | 611,248 | 408,166 | 629,334 | 431,072 | 506,938 | 473,678 |
| Valeurs des arbres fruitiers | 167,914 | 273,896 | 191,264 | 335,570 | 155,077 | 319,884 | 159,236 | 200,725 | 163,142 |
| Valeur de maraîchage* | 180,592 | 152,396 | 216,177 | 212,062 | 214,401 | 235,747 | 219,012 | 231,997 | 243,860 |
| Valeur de grande culture | 51,839 | 44,466 | 60,660 | 56,140 | 32,729 | 69,385 | 48,903 | 70,818 | 63,159 |
| Valeur de fleurs coupées | 4,325 | 7,804 | 7,853 | 7,476 | 5,959 | 4,318 | 3,921 | 3,398 | 3,517 |
| Valeur de la production animale | 244,721 | 275,729 | 310,556 | 342,369 | 352,473 | 350,483 | 370,529 | 348,906 | 382,367 |
| Valeur de la production agricole | 649,391 | 754,291 | 786,510 | 953,617 | 760,639 | 979,817 | 801,601 | 855,844 | 856,045 |
| Coût des intrants agricoles | 258,994 | 295,896 | 377,992 | 382,777 | 329,313 | 391,137 | 413,724 | 397,927 | 440,543 |
| Valeur ajoutée du secteur agricole | 390,397 | 458,395 | 408,518 | 570,840 | 431,326 | 588,680 | 387,877 | 457,917 | 415,502 |

Superficie en Dunums, et valeurs en US\$ 1000

* superficies et les valeurs du maraîchage n'incluent pas les fleurs coupées.

Conclusion de la Partie II.

Cette partie II contient le dossier central de notre recherche. Elle rassemble en effet le résultat des travaux effectués sur chacun des dix pays. Elle avait donc pour objectif de restituer les travaux de base nécessités par la mise en œuvre de l'ensemble de notre projet de recherche, dans son objet, sa problématique et sa méthode.

Comme on l'a indiqué en détail dans la première partie de ce rapport, ces travaux comprenaient deux grandes étapes :

- Une analyse de chacun des 10 pays méditerranéens choisis pour étudier le « processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens » qui constitue à proprement parler l'objet de notre recherche.
- Une analyse comparée entre ces dix pays.

Cette partie II comprend donc l'essentiel des matériaux de base de notre travail. Elle témoigne en effet de l'application de l'objet, de la problématique et de la méthode décrits dans la partie I, pour chaque pays.

Elle avait donc pour objectif de montrer, pour chacun d'eux, comment fonctionne ce processus d'émergence des territoires ruraux.

Pour atteindre cet objectif, on a procédé, pour chacun des pays, à une approche en deux étapes :

- Une analyse nationale du processus de territorialisation qui s'est elle-même divisée en deux approches complémentaires :
 - La première a consisté à caractériser chaque pays du point de vue de la territorialisation à partir de 14 indicateurs ;
 - La deuxième a utilisé des données plus larges mais aussi plus qualitatives permettant d'enrichir l'analyse du processus de territorialisation.
- Une analyse dite « régionale » qui a consisté à étudier un ou deux espaces particuliers, qualifiés dans le pays comme des « territoires ruraux », c'est-à-dire des espaces plus grands que des entités de type villageois, et moins étendus que des espaces « régionaux ». Cette analyse avait pour objectif de répondre à des questions que l'analyse nationale n'avait pas pu aborder. Cela a pu être fait par observation ou enquête directe.

Ce volumineux dossier central permet au lecteur de prendre connaissance des informations de base qui ont été collectées et de découvrir l'information « créée » en pratiquant ces deux types d'analyse.

Il nous reste maintenant à effectuer une analyse comparée de ces résultats, élaborés pays par pays. On a eu en effet l'ambition d'essayer, d'une part, de connaître les invariants et les différences que comprennent ces premiers résultats et d'autre part, d'essayer de les expliquer.

Ce sera l'objet de la partie III de ce rapport.

TROISIEME PARTIE
ANALYSE COMPAREE et SYNTHESE

Introduction

La deuxième partie rassemble les « dossiers » des dix pays étudiés. Elle a été réalisée à partir des dix « contributions nationales ». Ce qui caractérise chaque contribution nationale c'est donc :

- une analyse nationale plutôt descriptive à partir de l'information existante,
- une analyse régionale plutôt explicative à partir de l'information créée par les études régionales.

Mais dans la deuxième partie, l'analyse est restée au niveau de chaque pays sans prétendre réaliser une analyse comparée de ces résultats. Or la lecture des dix dossiers montre bien qu'il y a, entre les pays, des similitudes et des différences importantes.

Nous avons donc décidé que cette troisième partie serait d'abord fondée sur une **analyse comparée** entre les 10 pays. Cette analyse a permis de tenter alors d'élaborer une **synthèse** de nos résultats qui permet de conclure et d'imaginer une suite à ce travail.

L'analyse comparée a été réalisée en se basant :

- sur une analyse comparée *descriptive* basée plus particulièrement sur les indicateurs, mais aussi sur le contenu des analyses nationales.
- sur une analyse comparée *explicative* qui prendra notamment en compte les 6 thèmes issus des 17 questions de la problématique et donc les analyses régionales elles-mêmes.

Les analyses régionales ont en effet été mises en œuvre pour « créer de l'information » d'une part, c'est-à-dire prolonger l'information disponible qui a permis l'élaboration des analyses nationales, et d'autre part pour faire en sorte que cette information nouvelle puisse « expliquer » les phénomènes. Cette « explication » est déclinée au travers des 17 questions qui sont donc regroupées comme suit en 6 thèmes:

1. Institutions administratives (questions 1 et 2)
2. Emergence des acteurs locaux (3,4, 9)
3. Prise en charge des activités par les acteurs locaux (5, 6, 7, 8 14)
4. Processus de développement territorial (10,11, 12)
5. Gouvernance spécifique (question 13)
6. Autonomisation des territoires (15, 16, 17)

Cette analyse comparée est basée pour chacun des thèmes sur trois approches :

- a. Quels sont les invariants entre les pays concernant le thème ?
- b. Quelles sont les différences ?
- c. Quelles sont les raisons de ces invariants et de ces différences telles qu'on peut les formuler en s'appuyant notamment sur les études régionales effectuées dans chacun des pays.

La mise en œuvre de cette troisième partie a pris ainsi la forme suivante :

- Analyse des invariants et des différences à partir des 14 indicateurs et du contenu des études nationales, en effectuant la comparaison pays par pays²⁷⁰ et indicateur par indicateur.
- Analyse des mêmes données en faisant l'hypothèse d'un « resserrement » des résultats de la comparaison en se basant sur les 3 regroupements de pays opérés au début de la recherche, pays du Maghreb, pays de l'Union Européenne, et pays de l'Est Méditerranéen.
- Analyse comparée des 16 régions étudiées, à partir des 6 thèmes « explicatifs » qui structurent la problématique et regroupent chacun un certain nombre de questions (cf. ci-dessus).
- Elaboration, pour chaque pays, des « profils » spécifiques de chaque région qui traitent de la mise en œuvre du développement territorial dans chacun des pays, l'un en termes d'activité mis en œuvre dans les territoires étudiés dans le pays et l'autre dans le type de gouvernance adopté dans les mêmes territoires.
- Une synthèse de ces résultats est alors proposée qui s'efforce de déterminer quelles sont les questions auxquelles on a répondu et quelles sont celles qui sont restées sans réponse.
- La conclusion de la troisième partie tente d'ouvrir des perspectives sur des travaux futurs traitant du même champ de recherche.

²⁷⁰ Rappelons que l'analyse basée sur les indicateurs comprenait 11 pays, et incluait, outre les pays du Maghreb, dans les pays de l'UE, l'Italie aux côtés de la France de l'Espagne et de la Grèce, et dans les pays de l'Est Méditerranéen, la Turquie, aux côtés de l'Albanie, de l'Egypte et du Liban. Elle ne comprenait pas la Palestine qui a rejoint les autres équipes en septembre 2006. Nous avons cependant gardé les résultats tels qu'ils avaient été acquis avec les pays qui faisaient partie de l'étude au moment où nous avons fait le travail sur les indicateurs.

Chapitre I

Analyse descriptive au niveau national (invariants et différences)

Cette analyse reprend l'analyse comparée rédigée dans la première phase, basée sur les indicateurs et procède indicateur par indicateur :

Elle complète cette analyse à partir des rapports nationaux qui donne des éléments descriptifs supplémentaires qui n'étaient pas nécessairement inclus dans les analyses basées sur les indicateurs.

Elle s'appuie éventuellement sur d'autres éléments descriptifs élaborés à partir des études régionales.

Elle doit comprendre une analyse mettant l'accent sur les invariants entre les pays et les différences observées.

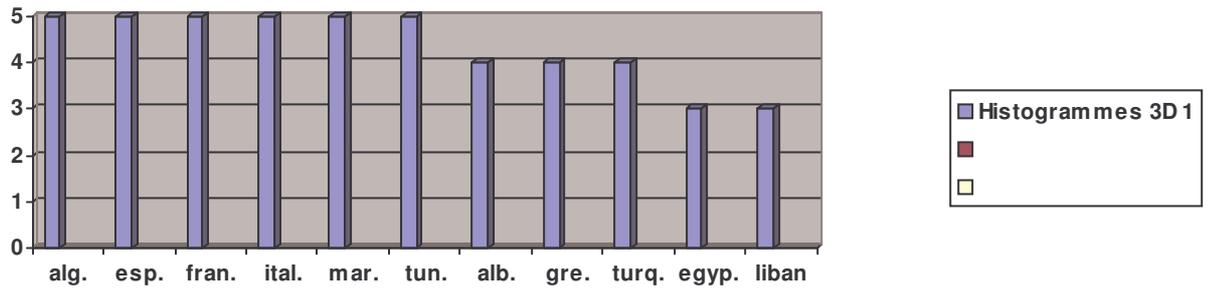
A. Comparaison par pays et par indicateur :

Rappel : Les indicateurs qui ont été utilisés sont donc les suivants :

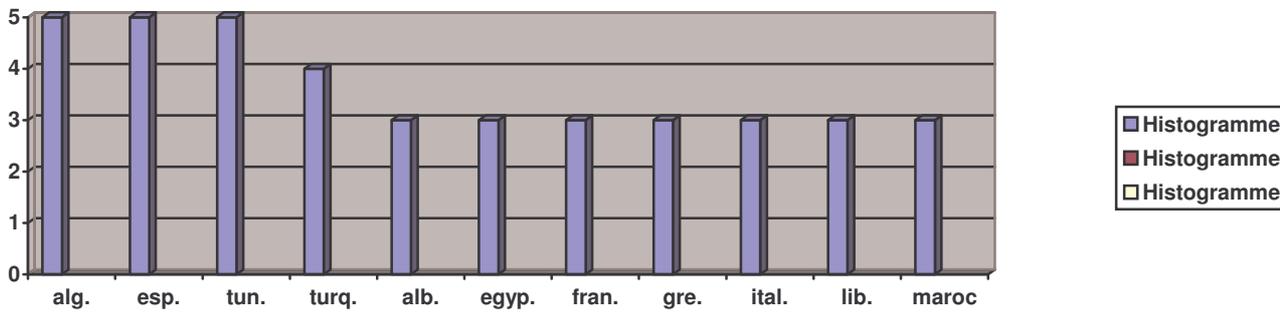
1. Administrations déconcentrées
2. Administrations sectorielles
3. Services d'appui au développement
4. Territoires de projet sectoriel
5. Territoires de projet global
6. Associations territoriales incluses dans les projets
7. Associations territoriales suscitées par des ONG
8. Associations territoriales 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 a valoriser
13. Existence d un processus de mobilisation de ces ressources
14. Unité administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial

On a construit ci-dessous des graphiques indicateur par indicateur en classant les pays à partir de la note la meilleure (5) jusqu'à la note la plus faible (1). Nous n'avons pris en compte, dans cette première analyse, que l'indicateur « existence ».

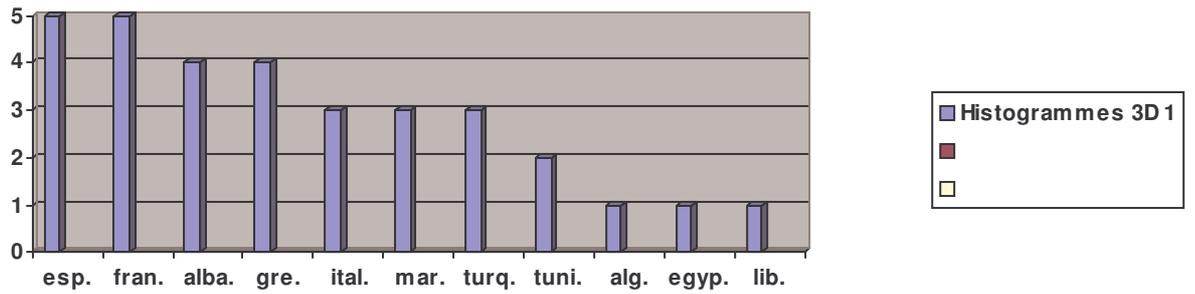
1. Administrations déconcentrées :



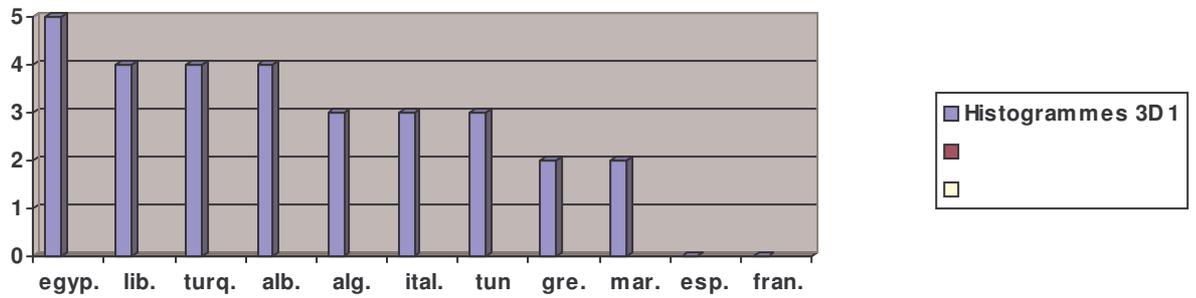
2. Administrations sectorielles



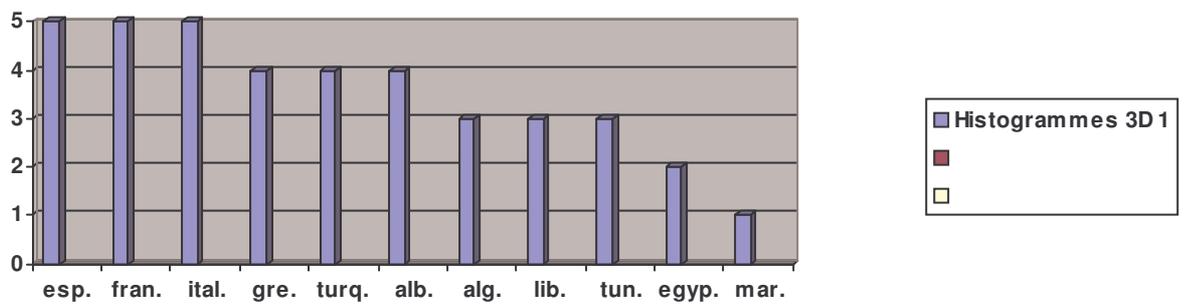
3. Services d'appui au développement



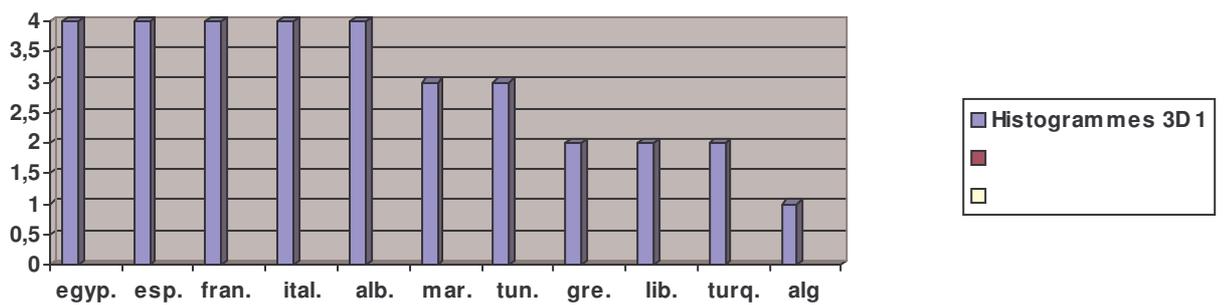
4. Territoires de projet sectoriel.



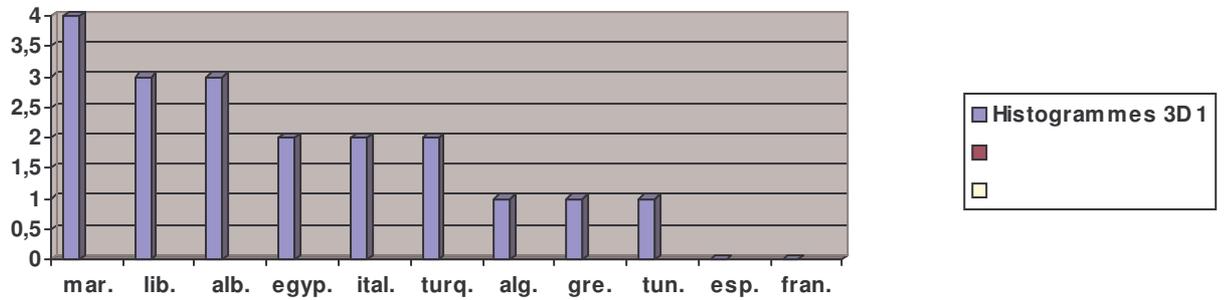
5. Territoires de projet global :



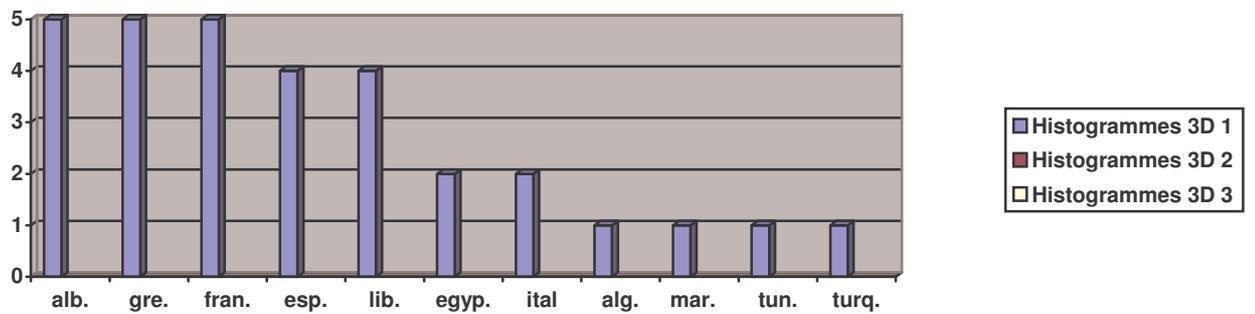
6. Associations territoriales incluses dans les projets



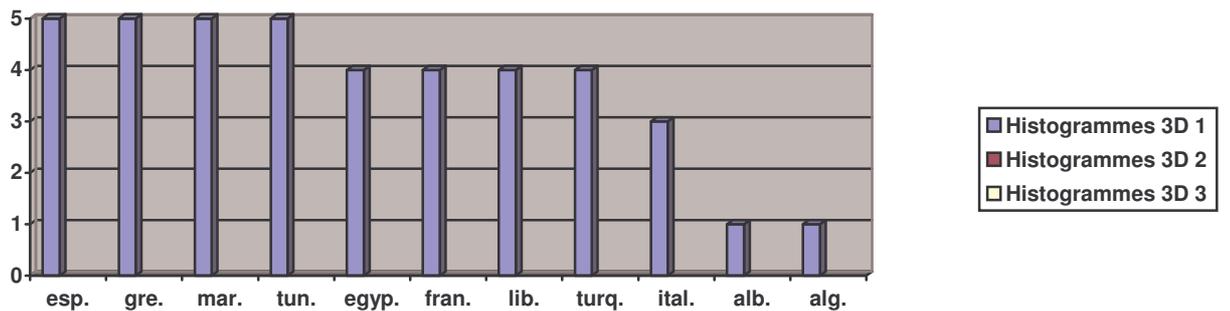
7. Associations territoriales suscitées par des ONG



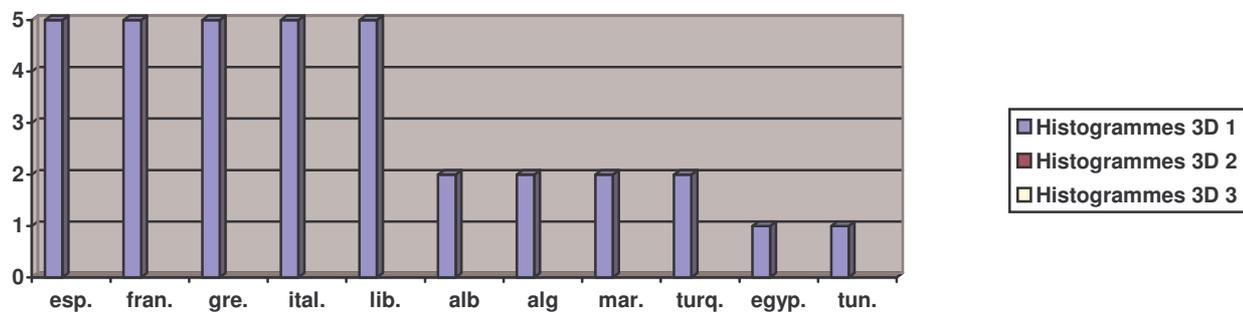
8. Associations territoriales spontanées



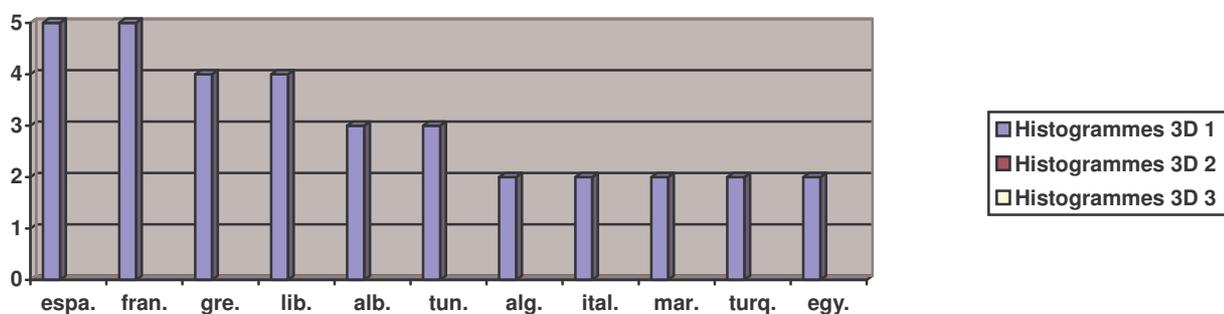
9. Législation sur les associations territoriales



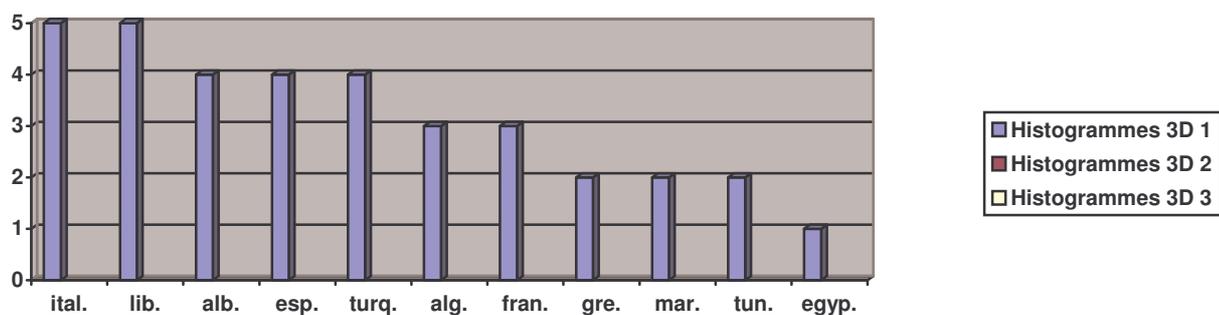
10. Fonctionnement démocratique des associations



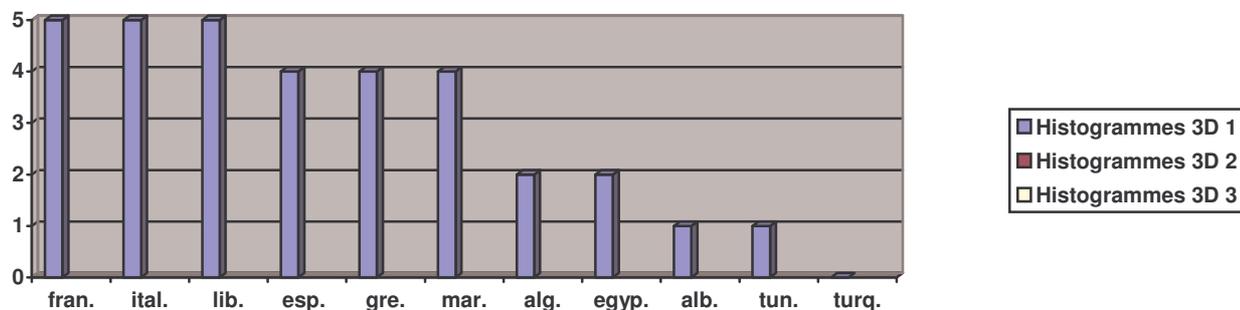
11. Ancrage socio territorial des associations



12. Emergence d'une perception nouvelle des ressources territoriales a valoriser



13. Existence d'un processus de mobilisation de ces ressources



II. Comparaison par indicateurs regroupés (commentaires)

Les 14 indicateurs ont été regroupés, pour le commentaire formulé ci-dessous, par grand thème comme cela a déjà été indiqué²⁷¹ :

- L'existence dans le pays de territoires administratifs utilisés par l'Etat pour mettre en œuvre sa politique (indicateurs 1, 2, 3 et 14)
 - L'existence dans le pays de territoires de projet, sectoriels (indicateur 4) ou global (indicateur 5)
 - L'existence dans le pays d'associations ayant une inscription territoriale et ayant donc vocation à « créer » des territoires (indicateurs 6, 7 et 8)
 - Evaluation globale de l'émergence des territoires, par la législation (indicateur 9), par le fonctionnement des associations (indicateur 10) par l'ancrage socio-territorial (indicateur 11)
 - Inscription territoriale des processus de développement (indicateurs 12 et 13).
- Thème A. L'existence dans le pays de territoires administratifs utilisés par l'Etat pour mettre en œuvre sa politique (indicateurs 1, 2, 3 et 14)**

La déconcentration des services de l'Etat est significative dans 9 pays sur les 11. Elle est moins marquée en ce qui concerne les administrations sectorielles, sauf en ce qui concerne les services d'appui au développement. L'analyse des deux pays pour lesquels la déconcentration fait problème que ce soit en terme généraux ou pour la gestion de l'intervention de l'Etat dans les différents secteurs économiques, montre bien que ces deux pays sont fortement centralisés et que cette caractéristique est bien inscrite dans les structures administratives et particulièrement dans les services d'appui au développement. Par contre, on note une augmentation significative dans tous les pays de la possibilité pour les « unités administratives élémentaires » d' « initier » un projet de développement territorial. Cela tendrait à montrer à la fois la « poussée » de l'initiative locale et une attitude des Etats assez souple dans la gestion de ce type de phénomène.

²⁷¹ Cf partie I ch II

- Thème B : L'existence dans le pays de territoires de projet, sectoriels (indicateur 4) ou global (indicateur 5)

La présence de territoires de projet « sectoriel » est semble-t-il plus importante dans les pays encore fortement étatisés et centralisés (Egypte, Liban, Albanie Turquie) alors qu'elle est peu présente dans les pays où la politique de développement local a modifié fortement les caractéristiques des projets de développement comme c'est le cas dans les pays de l'Union Européenne. Par contre les choses s'inversent avec l'existence de « projets globaux » beaucoup plus nombreux dans les pays de l'Union Européenne. Ces derniers types de projets seraient cependant en progression dans plusieurs pays du Sud de la Méditerranée.

- Thème C. L'existence dans le pays d'associations ayant une inscription territoriale et ayant donc vocation à «créer» des territoires (indicateurs 6, 7 et 8)

L'analyse de ces trois indicateurs permet d'abord de faire un premier constat sur l'importance de l'émergence du phénomène associatif au niveau local. On va cependant trouver des différences importantes selon qu'il s'agit d' « associations incluses dans les projets », « suscitées par des ONG » et « spontanées ». Le premier groupe est celui qui annonce le phénomène associatif le plus « massif » (7 pays sur 11). Le second groupe porte en lui des réponses contradictoires, les associations territoriales suscitées par des ONG étant essentiellement un phénomène rencontré au sud de la Méditerranée. Il est difficile de faire des hypothèses sur les raisons de l'existence ou de l'absence d'associations « spontanées ». Le peu de « fréquence » de ce genre d'associations dans 6 pays peut sans doute s'expliquer par la volonté de l'Etat de « contrôler » ce qui se passe dans les territoires ruraux. Les 5 autres pays où la fréquence est nettement plus élevée sont pour quatre d'entre eux européens, le 5^e étant le Liban.

- - Thème D. Evaluation globale de l'émergence des territoires, par la législation (indicateur 9), par le fonctionnement des associations (indicateur 10) par l'ancrage socio-territorial (indicateur 11)

L'existence des associations territoriales n'est pas un problème de législation. Celle-ci existe en effet sur 9 des 11 pays. Seuls l'Albanie et l'Algérie n'ont pas de cadre légal pour ce type d'association²⁷² territoriale. 5 pays (les 4 pays de l'UE et le Liban) sur 11 annoncent un fonctionnement démocratique de leurs associations, les 6 autres étant plus réservés sur ce point.

L'ancrage socio-territorial est net dans les pays de l'UE et le Liban, il l'est aussi en Tunisie et en Albanie. Il est assez flou dans les 5 autres pays.

- - Thème E Inscription territoriale des processus de développement (indicateurs 12 et 13).

L'émergence de la perception de nouvelles ressources à valoriser ne suit pas la même logique. Elle n'est pas la même dans les 4 pays de l'UE, la Grèce marquant le pas par rapport aux 3 autres pays. Par ailleurs, on note en Albanie et en Algérie une augmentation de cette

²⁷² L'analyse a été réalisée fin 2005 dans la plupart des 11 pays. Il a pu y avoir depuis lors des changements dans la législation.

perception, alors que le Maroc, la Tunisie et l' Egypte qui sont des pays à forte présence associative, ne déclarent pas une perception importante.

Ces ressources sont annoncées pourtant comme soumises à un important processus de mobilisation dans les pays de l'UE, au Maroc et au Liban, alors que dans les 5 autres pays le processus est beaucoup plus faible.

III. Comparaison par groupes de pays :

Il est apparu utile de présenter les mêmes résultats en adoptant le regroupement géographique proposé au début de ce rapport, Pays du Maghreb, Pays de l'Union Européenne, Pays de l'Est Méditerranéen.

Par ailleurs, cette présentation permet aussi d'introduire le deuxième élément de l'analyse qui est le « fonctionnement » et que nous avons défini dans la méthodologie comme suit :

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

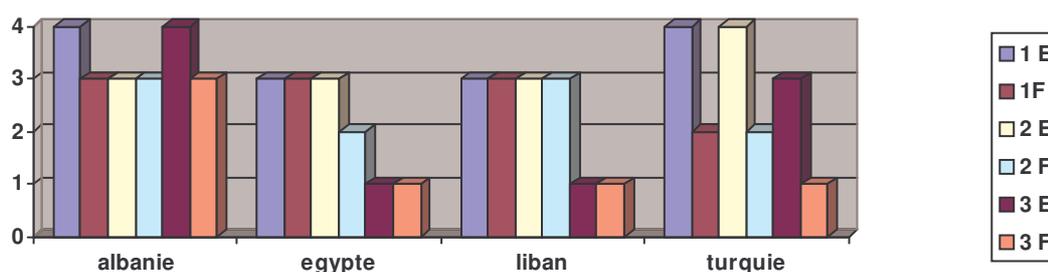
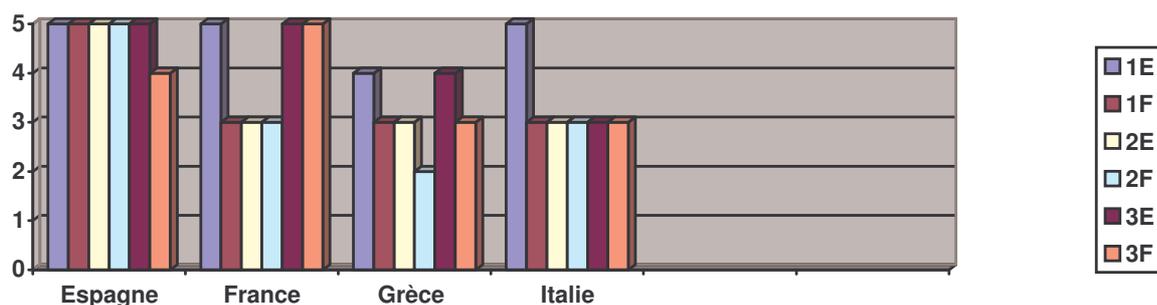
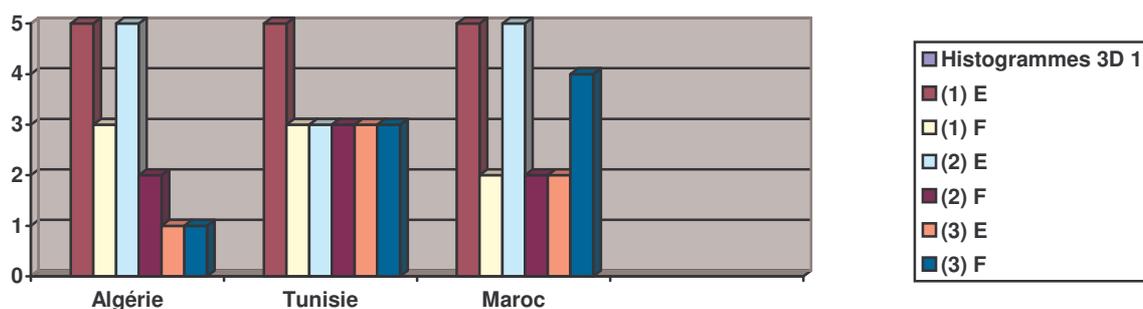
- Pour chaque indicateur, on a deux éléments, représentés par deux lignes :
 - . ligne « E » : « existence du phénomène dans le pays [(ex. oui il y a dans le pays des administrations déconcentrées (indicateur 1)] »,
 - . ligne « F » : «fonctionnement du phénomène» (ex services d'appui au développement : 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). »

On rappelle aussi que pour rendre plus lisibles les graphiques ci-dessous, on a regroupé les indicateurs en 5 groupes :

- L'existence dans le pays de territoires administratifs utilisés par l'Etat pour mettre en œuvre sa politique (indicateurs 1,2,3 et 14)
- L'existence dans le pays de territoires de projet, sectoriels (indicateur 4) ou global (indicateur 5)
- L'existence dans le pays d'associations ayant une inscription territoriale et ayant donc vocation à «créer» des territoires (indicateurs 6, 7 et 8)
- Evaluation globale de l'émergence des territoires, par la législation (indicateur 9), par le fonctionnement des associations (indicateur 10) par l'ancrage socio-territorial (indicateur 11)
- Inscription territoriale des processus de développement (indicateurs 12 et 13).

Thème A. L'existence dans le pays de territoires administratifs utilisés par l'Etat pour mettre en œuvre sa politique (indicateurs 1, 2, 3 et 14)

- d'administrations déconcentrées (indicateur 1)
- d'administrations sectorielles (2)
- de services d'appui au développement (3)



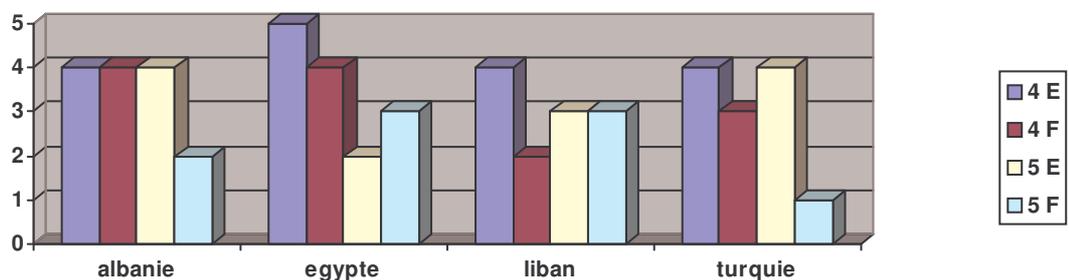
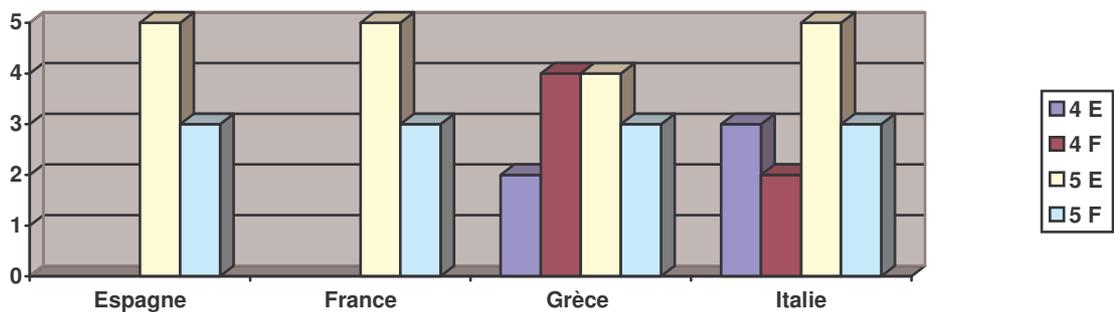
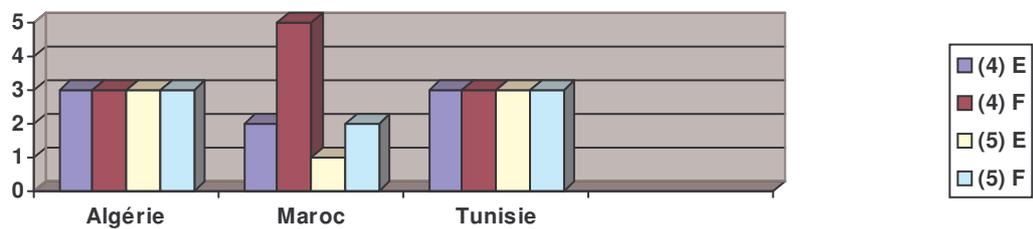
Les quelques remarques ci-dessous font ressortir les phénomènes les plus importants :

- Pour la « déconcentration » on a visiblement deux groupes de pays,
 1. Ceux chez qui elle est forte ou très forte (pays du Maghreb, Pays de l' UE, Albanie et Turquie).
 2. Ceux chez qui elle est moins marquée (Egypte et Liban)
- Pour les administrations sectorielles, on a du mal à discerner une « tendance »
 1. Dans les pays du Maghreb, on note une forte différence entre Algérie et Maroc d'une part et Tunisie d'autre part.

- 2. Même chose dans les pays de l'UE qui ont peu d'administrations sectorielles sauf l'Espagne.
- 3. Même chose dans les pays de l'Est Méditerranéen ou seule la Turquie possède fortement ce type d'administration.
- On va retrouver des disparités du même type pour les services d'appui au développement.

- Thème B : L'existence dans les pays de territoires de projet, sectoriels (indicateur 4) ou global (indicateur 5)

- territoire de projet sectoriel (4) et territoire de projet global (5)

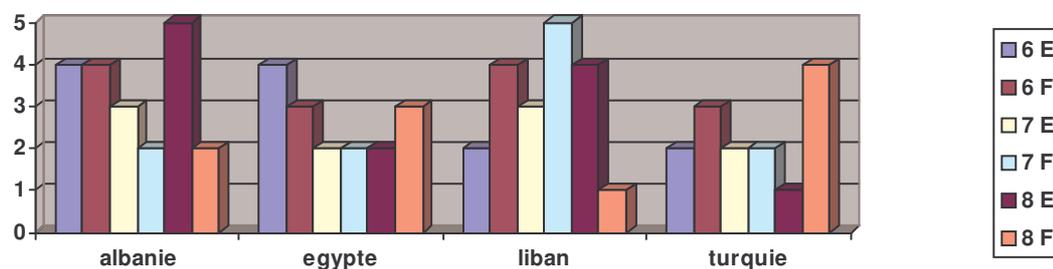
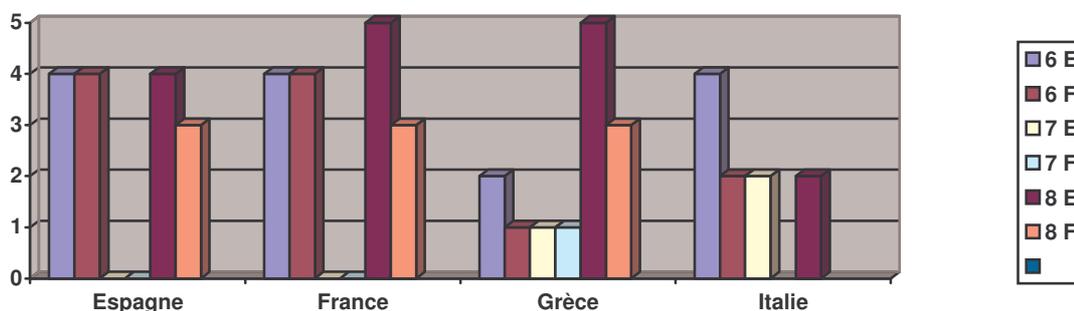
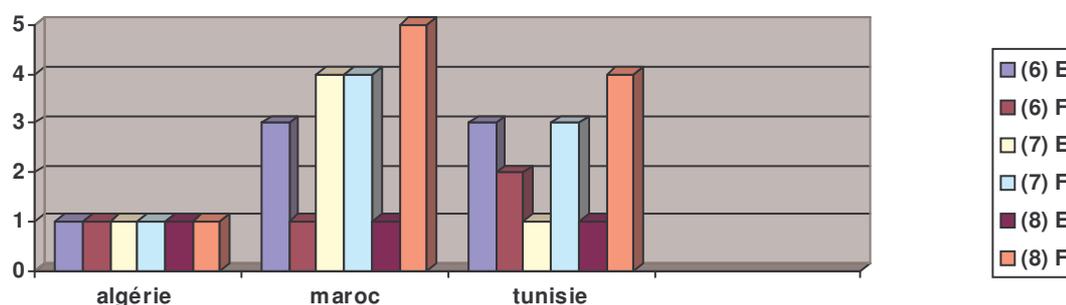


Il y a peu de territoires de projets signalés dans le Maghreb. Il y en a beaucoup dans les pays de l'UE mais ce sont essentiellement des territoires de projet global.

Dans les pays de l'Est Méditerranéen ce type de projet semble surtout exister sous la forme de projets sectoriels contrairement aux pays de l'UE.

Thème C. L'existence dans le pays d'associations ayant une inscription territoriale et ayant donc vocation à «créer» des territoires (indicateurs 6, 7 et 8)

- associations territoriales incluses dans les projets, (6)
- associations territoriales suscitées par les ONG (7)
- associations territoriales spontanées. (8)

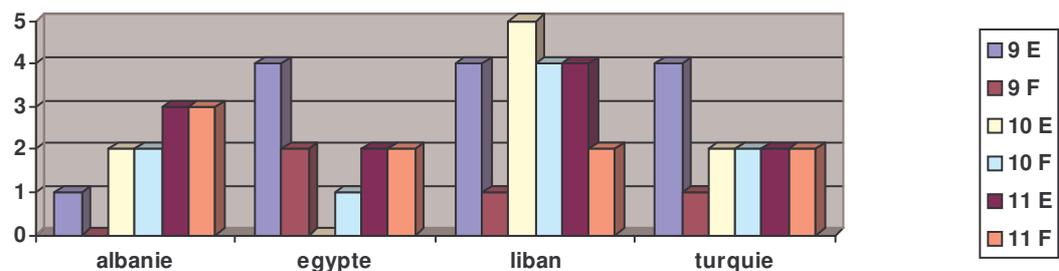
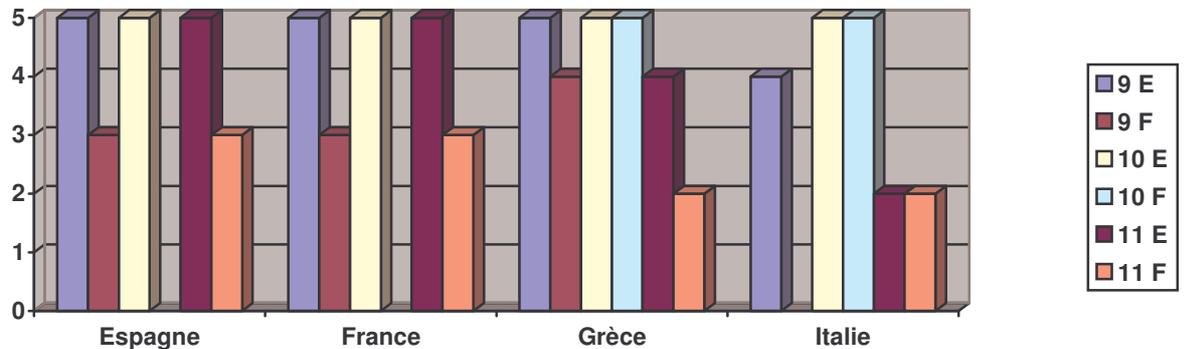
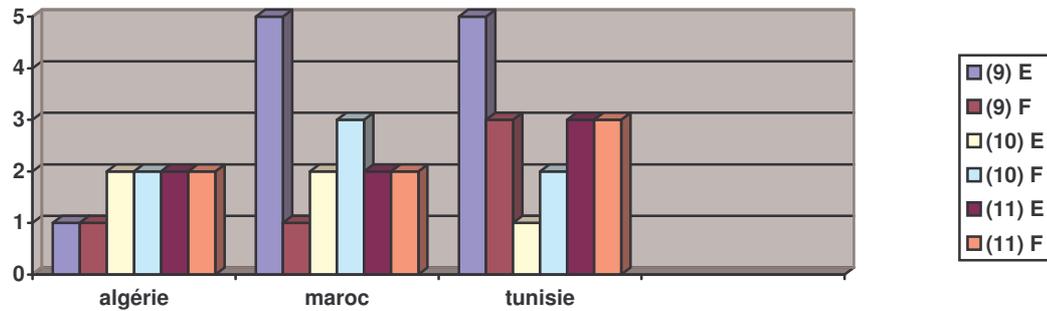


Ici les tendances sont plus claires :

- Forte poussée associative au Maroc et en Tunisie et faible existence en Algérie. Forte poussée dans l'UE sauf pour les associations « suscitées » par des ONG, qui n'existent pas dans les pays de l'UE. Les pays de l'Est connaissent eux aussi une forte poussée associative qui est pourtant moins nette en Turquie.

Thème D : Evaluation globale de l'émergence des territoires dans le pays :

- par la législation (9)
- par le fonctionnement des associations (10)
- par l'ancre socioterritoriale des associations (11)

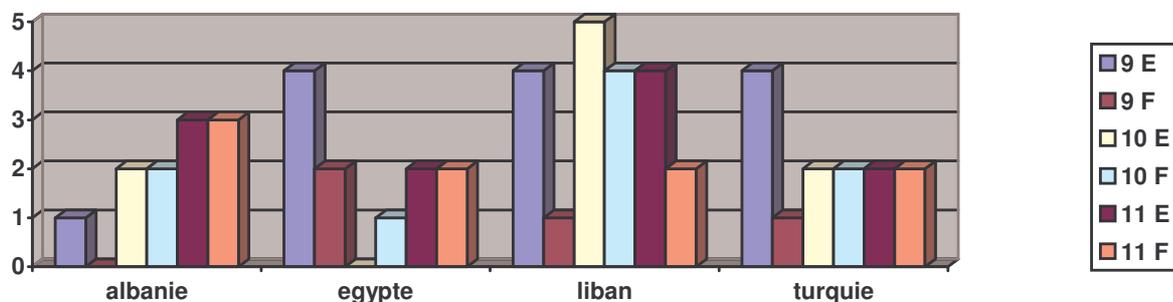
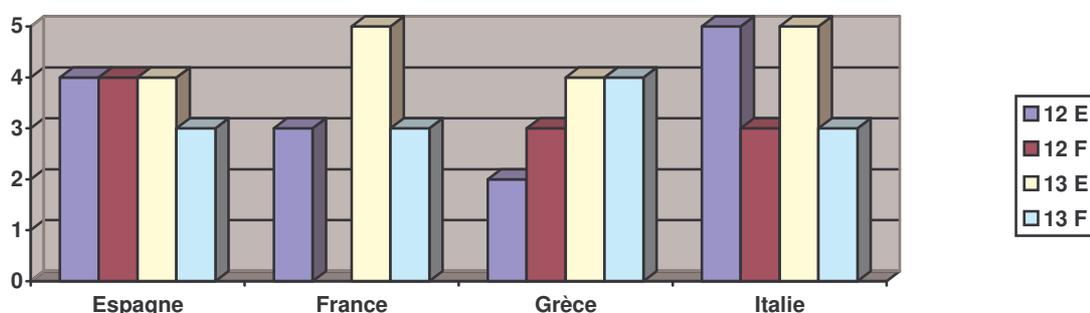
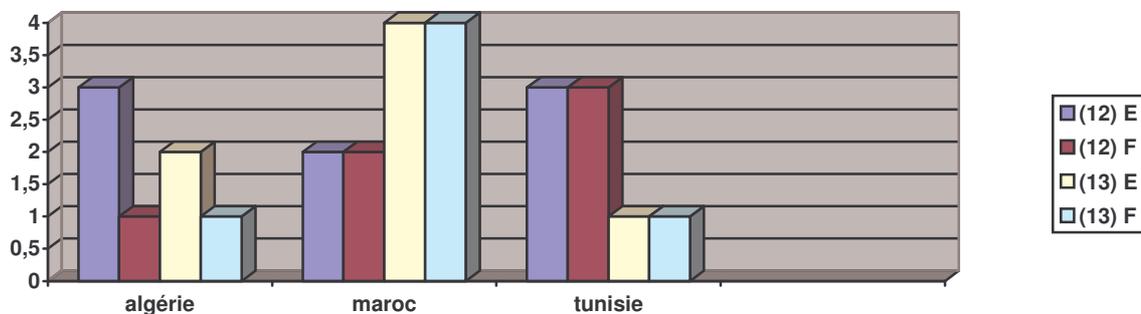


L'émergence de la territorialisation est, elle aussi, sujette à des contrastes importants même s'ils sont explicables :

- Au Maghreb, forte émergence en Tunisie et au Maroc et faible dans une Algérie dont la territorialisation est encore largement aux mains de l'Etat.
- Dans l' UE c'est la règle surtout sans doute en raison de la politique de l'UE dans ce domaine.
- Dans les pays de l'Est méditerranéen, la législation pousserait à la territorialisation sauf en Albanie. Mais ce n'est qu'au Liban où la poussée semble très forte. Cela s'explique sans doute par le caractère très particulier de cette territorialisation qui est ancrée dans l'histoire et dans les structures sociales et religieuses.

Thème E : Inscription territoriale des processus de développement :

- émergence d'une perception nouvelle des ressources à valoriser (12)
- émergence d'un processus de mobilisation de ces ressources (13)



En ce qui concerne les « ressources » à valoriser :

- Au Maghreb, il semblerait d'après les résultats que le Maroc connaîtrait une importante mobilisation des ressources qui serait plus faible en Tunisie et en Algérie alors que ces ressources seraient perçues comme plus importantes...

- Dans les pays de l'UE la tendance est plutôt à la perception et à la mobilisation des ressources mais dans les 4 pays concernés on a une certaine tradition de valorisation de l'identitaire surtout en ce qui concerne les produits agricoles « spécifiques ». La tendance est donc sans doute plus « installée » que dans les autres pays méditerranéens.

- Pour les pays de l'Est méditerranéen, le Liban sort nettement du lot dans ce domaine, sans doute en raison de la richesse de son patrimoine et de la diversité de sa production agricole.

F. Unité administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial :

- Le village (mechta) pour l'Algérie mais plus souvent l'APC (commune)
- Le douar pour le Maroc
- Le secteur ou le douar pour la Tunisie.

- L'intermunicipalité en Espagne
- La communauté de commune en France
- La mairie (Deme) en Grèce
- L'intercommunalité en Italie.
- Albanie : la commune
- Egypte : l'unité villageoise locale.
- Liban : circonscription foncière
- Turquie : Bourg : bourg, nahiye

IV. Premières hypothèses explicatives :

Ce paragraphe est destiné, comme nous l'avons fait à plusieurs reprises, à faire partager au lecteur notre démarche. Nous tenté en effet d'aller jusqu'au bout de ce que pouvaient nous enseigner l'analyse comparée des indicateurs. Mais, en fait, on s'est aperçu, après l'exercice de construction des « indicateurs », que cela permettait surtout de préciser les questions que nous nous posions :

a. L'émergence des « territoires ruraux » se « manifeste » par un certain nombre d'indicateurs :

Peut-on classer les 14 indicateurs en trois groupes ?

- Manifeste clairement l'émergence : 6, 7, 8, 9, 11,
- Manifeste plus faiblement l'émergence : 1, 4, 5, 12, 13
- Ne manifeste pas nécessairement l'émergence : 2, 3, 10.

b. L'émergence des territoires ruraux est fortement conditionnée par des facteurs exogènes qui apparaissent dans les indicateurs de la façon suivante :

1, 5, 9, sont-ils les indicateurs majeurs ?

c. D'autres facteurs explicatifs tiennent à l'histoire socio-politique des pays :

- Tradition de déconcentration-décentralisation-ethnisation : Espagne, Italie, Liban
- Tradition de centralisation : France, Grèce, Turquie, Algérie, Egypte
- Evolution récente du rôle de la société civile : Maroc, Albanie, Tunisie.

Ces facteurs produisent-ils des explications plus probantes ?

d. De plus, peut-on à partir de ces indicateurs avancer dans les réponses à notre question centrale qui a été formulée ainsi dans la proposition?

« *Quelles sont les relations entre les processus de déconcentration-décentralisation, le changement progressif de gouvernance de l'espace et des sociétés rurales, les processus d'émergence de territoires ruraux destinés à structurer de plus en plus l'espace rural, les sociétés rurales et les activités économiques et sociales et de développement qui s'y mettent en œuvre, dans les pays du Maghreb, en France et dans d'autres pays méditerranéens du sud de l'Europe, du Moyen Orient et de l'Europe non communautaire ?* »

e. Par ailleurs, on peut se demander aussi en quoi ces relations permettent-elles à la fois de définir et d'expliquer les processus de territorialisation observés dans le monde rural de ces pays ?

f. Quelles seraient alors les causes internes et externes de ces processus et de leur mode d'articulation ?

*g. Dans la proposition, on avait élaboré aussi à propos du « degré de mise en place de la territorialisation » une série de questions qui restent bien des **questions centrales**, après l'étape des « indicateurs » :*

- « *Pour le premier niveau, le degré de mise en place (indicateur E tout au moins), on se posait les questions suivantes :*

- *Le degré de déconcentration-décentralisation que l'on a mesuré à l'aide d'indicateurs pertinents (cf. plus haut) s'explique-t-il par les choix politiques des Etats et les capacités d'appropriation des décisions au niveau local ?*

Le travail sur les indicateurs permet de répondre par l'affirmative : l'impact des choix politiques a l'air assez net partout, même si ceux-ci sont faits parfois « sous contrainte » lorsque l'Etat s'est « désengagé » et n'a pas d'autre solution que de « passer la main...aux échelons régionaux.

- *Le degré d'émergence des acteurs locaux s'explique-t-il par le contexte national (législation, encouragement de la démocratie locale, processus électifs) et/ou par le contexte local (présence ou absence de leaders locaux, cohésion sociale de la zone, cohérence du territoire) ?*

Les « indicateurs » permettraient sans doute d'avancer – mais pas de la même façon dans tous les pays – qu'il s'agit des deux, contexte national et présence de leaders locaux .

- *La territorialisation des activités s'explique-t-elle par des facteurs nationaux (législation et organisation du développement, financements, contractualisation entre les différents niveaux territoriaux, local, régional, national et éventuellement international (essentiel dans le cadre de l'UE) ? Ou encore aussi par la nature des problèmes posés et les capacités des acteurs à articuler leurs interventions autour de ressources territoriales ?*

D'après le travail sur les indicateurs, les facteurs nationaux semblent bien être une explication « nécessaire » mais non suffisante. La nature des problèmes, et les

ressources territoriales pour les résoudre, semble être eux aussi une explication nécessaire.

Finalement on peut garder ici l'affirmation que nous faisons à la fin de la première phase du travail à savoir que la question méthodologique était bien la suivante:

- Jusqu'où peut-on aller dans l'utilisation des indicateurs ?
- Ils sont certainement très utiles pour caractériser en partie la territorialisation DANS CHACUN DES PAYS mais peut-on aller au delà et les utiliser dans une analyse comparée entre les pays en termes d'invariants et de différences ? Cela pose comme on, vient de le voir un vrai problème.
- En tout état de cause ils constituent une bonne base pour traduire et appliquer la problématique générale à chacun des pays. Cette opération était en effet nécessaire avant d'aborder les études nationales et la définition du contenu des études régionales.

L'analyse comparée que nous avons tentée sur la base des indicateurs semble donc bien aller dans ce sens.

Conclusion :

On voulait faire une typologie au niveau des pays à partir de la construction d'indicateurs, mais on n'y est pas arrivé. Tout au plus peut-on quand même caractériser et expliquer en partie les invariants ou les convergences entre pays par des « **dominantes** » qui pourraient éventuellement aboutir à faire un regroupement du type :

- Pays de l'UE, avec comme dominante évidente le « deuxième pilier » de la PAC, la politique de développement rural.
- Pays marqués par leur passé socialiste et qui restent étatistes (Algérie et Albanie)
- Pays très marqués par leur histoire violente passée et présente (Liban Palestine)
- Pays où apparaît de fait dans certaines zones un « développement territorial » mais avec des dominantes différentes :
 - * Egypte : la dominante d'un « territoire » « unique » celui du delta et de la vallée du Nil...mais un pays qui a quand même créé un « ministère du développement local ».
 - * Maroc : la dominante démocratique au niveau local comme l'atteste la pratique de la décentralisation-déconcentration et une poussée associative très forte au niveau local.
 - * Tunisie : de bonnes conditions pour l'émergence d'un développement territorial avec un Etat qui laisse le local s'organiser, tout en se demandant jusqu'où il va aller...

En tout état de cause, les éléments qui ont été élaborés ci-dessus sont surtout constitués d'interrogations, que nous avons voulu signaler pour rendre compte de notre démarche. Ils justifient certainement que l'on ait voulu, avec les analyses régionales, tenter de créer les informations qui nous manquaient pour avancer dans les réponses à ces interrogations..

Chapitre II

La territorialisation vue au travers des analyses régionales

Introduction :

Avec ce chapitre on entre à proprement parler dans l'analyse explicative²⁷³.

L'analyse explicative doit d'abord chercher à répondre à la question suivante : pourquoi ces invariants et pourquoi ces différences ?

Pour répondre à ces questions, on a changé d'échelle (on passe de l'échelle nationale à l'échelle régionale) et on a introduit, en élaborant la problématique,²⁷⁴ 17 questions « explicatives » qui explicitent la problématique. Mais, comme on l'a déjà indiqué, on ne peut pas répondre à ces 17 questions avec l'information existante. Il a fallu, à proprement parler, « créer de l'information ». Or cette démarche n'était pas possible, au niveau national, pour des raisons évidentes de moyens mobilisables. On a donc choisi de travailler sur des « zones rurales », plus ou moins importantes en termes de population, pour lesquelles on a pu mettre en œuvre une analyse beaucoup plus poussée que celle que l'on a pratiqué pour les indicateurs. Cette analyse a été réalisée sur 16 zones dont la liste est fournie ci-dessous.

Pour mieux situer nos questions, On a d'abord fait une analyse des zones choisies pour chaque pays. Cette analyse est restituée dans la partie II de notre étude. On a ensuite voulu tenter une analyse comparée des zones étudiées. Celle-ci a été réalisée en élaborant, pour chacune d'entre elles, un tableau qui résume les réponses aux 17 questions de la problématique. Cela représente une première étape qui devrait permettre d'expliquer en partie les différences qui apparaissent dans la description nationale par indicateurs.

On a élaboré ensuite des tableaux de comparaison autour de chacun des 6 thèmes (regroupés) pays par pays avec une ou deux zones selon le cas. Chacun des thèmes a été commenté avec le contenu des réponses aux questions correspondantes dans la liste des 17 questions, réponses qui figurent en principe dans la partie régionale des analyses nationales, ou de leur regroupement

Les réponses région par région ont été tirées à la fois du rapport régional correspondant et des tableaux élaborés au séminaire de Médénine. Elles vont donc inclure les derniers apports collectifs qui contiennent à la fois les questions de l'ensemble des chercheurs du projet et les réponses des chercheurs concernés par chacun des pays.

²⁷³ Faire référence à la première partie, et à l'introduction de la partie III.

²⁷⁴ Référence à partie I ch. II

I. Les résultats des analyses régionales

A. Les régions étudiées

| Pays | Zone 1 | Zone 2 | commentaire |
|---------|---------------|--------------|---|
| Algérie | Iglil Ali | Hadj Mécheri | Une zone de montagne littorale, une zone présaharienne |
| Maroc | Haut Atlas | TADLA | Zone de montagne berbère, Zone de plaine assez désertique ? Une seule zone traitée |
| Tunisie | Bénikhedache | Ain Draham | Zone montagneuse présaharienne et zone forestière du nord du pays. |
| Espagne | Campina sud | Bas Maestrat | Deux zones assez agricoles,Andalousie et Valence, un territoire a émergé l'autre pas. |
| France | Basse Ardèche | Diois | Un petit territoire très « construit » (Diois) un gd territoire pas encore vraiment constitué (Ardèche). |
| Grèce | Farsala | Mouzaki | Un territoire qui a du mal à se construire (Farsala) et un autre qui se construit grâce aux actions pertinentes de sa diaspora (Mouzaki). |
| Albanie | Durrës-Kavaja | | Zone agricole côtière avec fort développement du tourisme |
| Egypte | Tiba | El-Ezab | « nouvelles terres » aménagées dans une zone désertique mais irrigable et village de la vallée à gouvernance associative. |

| | | | |
|------------------|---------------------------|-------------------------|--|
| Liban | Balbeck-Hermel | El Hermel Ouadis | Nord de la plaine de la Bequaa |
| Palestine | Vallée du Jourdain | | Zone très riche de potentialités à mettre en œuvre. |

B. Les 17 questions de la problématique sont les suivantes ²⁷⁵:

2. Il existe dans le pays un processus de déconcentration/décentralisation administrative : *Jusqu'où va ce processus et au niveau territorial et au niveau des formes d'activité ?*
2. Le degré de déconcentration-décentralisation que l'on a mesuré à l'aide d'indicateurs pertinents *s'explique-t-il par les choix politiques des Etats et/ou par les capacités d'appropriation des décisions au niveau local ?*
3. Il y a un processus d'émergence d'acteurs locaux dans ce territoire. *Est-il basé sur les élus locaux, sur le tissu associatif, sur les deux ?*
4. Cette structuration territoriale locale est-elle, au moins en partie, institutionnalisée ? *Sous quelles formes dans les territoires étudiés ?*
5. Ces acteurs locaux prennent-ils en charge les problèmes et les processus de développement local ?
6. Quelles sont les origines de cette prise en charge par les acteurs locaux ? *Un problème particulier ? L'existence de ressources spécifiques que l'on a décidé de valoriser ? Un processus plus large ?*
7. Cette prise en charge s'explique-t-elle par la délimitation, la taille et la logique territoriale (zones homogènes - non homogènes, ethniques - non-ethniques, etc...) des zones concernées ?
8. De quoi dépend cette prise en charge ? *Cette prise en charge dépend-elle de l'échelle et du cadre géographique de la territorialisation, qui est plus ou moins favorable à une telle prise en charge. Quelle est l'échelle dans les territoires étudiés ? Quel est aussi le mode de gouvernance mis en place dans le territoire concerné ?*
9. Le degré d'émergence des acteurs locaux s'explique-t-il par le *contexte national* (législation, encouragement de la démocratie locale, processus électifs) et/ou par le *contexte local* (présence ou absence de leaders locaux, cohésion sociale de la zone, cohérence du territoire) ?
10. Existe-t-il dans ces territoires des processus de développement territorialisés, que ce soit par des projets territorialisés ou par des dynamiques locales d'activités ?

²⁷⁵ cf Projet MSH/FSP « Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens » : Note méthodologique sur les études régionales

11. L'articulation entre les trois facteurs, décentralisation, émergence des acteurs locaux et apparition de territoires d'activités est-elle représentative de l'ensemble des territoires du pays ?
12. La territorialisation des activités s'explique-t-elle par des facteurs nationaux (législation et organisation du développement, financements, contractualisation entre les différents niveaux territoriaux, local, régional, national et éventuellement international (essentiel dans le cadre de l'UE) ? Ou encore aussi par la nature des problèmes posés et les capacités des acteurs à articuler leurs interventions autour de ressources territoriales ?
13. Le mode de gouvernance des territoires concernant les activités économiques et sociales s'explique-t-il par le *mode d'intervention de la collectivité dans ces activités (aides publiques, règles du jeu, articulation entre secteur public et secteur privé...)* ?
14. Y a-t-il dans la prise en charge des activités par les acteurs locaux : *apparition ou pas de la multisectorialité ? prise en charge des activités économiques ou seulement sociales ou seulement d'infrastructures ? Démarche qualité et de différenciation des biens et services offerts ?*
15. Y a-t-il une autonomie réelle des associations de développement local, *ou un « noyautage », par exemple par la présence de fonctionnaires détachés dans les associations de développement local ou dans les processus de décision (programme et budgets ?). Qui initie, qui décide, qui programme, qui finance ?*
18. La mobilisation des populations concernées *dans le diagnostic, la définition de la stratégie, la détermination des opérations (processus réel et efficacité) est elle effective?*
19. Comment s'opère la « détection » des « porteurs de projets », publics ? privés ? associatifs ?

C. Le cadre d'analyse des zones retenues est construit à partir des 6 thèmes regroupant les 17 questions de la problématique

Les regroupements des questions posées sont les suivants :

- * Institutions administratives (questions 1 et 2)
- * Emergence des acteurs locaux (3,4, 9)
- * Prise en charge des activités par les acteurs locaux (5, 6, 7, 8 14)
- * Processus de développement territorial (10,11, 12)
- * Gouvernance spécifique (question13)
- * Autonomisation des territoires (15, 16, 17)

Ces regroupements ont été réalisés de la façon suivante :

- * **Institutions administratives (questions 1 et 2)**

- Il existe dans le pays un processus de déconcentration/décentralisation administrative : *Jusqu'où va ce processus et au niveau territorial et au niveau des formes d'activité ?* question 1

- Le degré de déconcentration-décentralisation que l'on a mesuré à l'aide d'indicateurs pertinents *s'explique-t-il par les choix politiques des Etats et/ou les capacités d'appropriation des décisions au niveau local ?* question 2

*** Emergence des acteurs locaux (3,4, 9)**

- Il y a un processus d'émergence d'acteurs locaux dans ce territoire. *Est-il basé sur les élus locaux, sur le tissu associatif, sur les deux ?* (question 3)

- Cette structuration territoriale locale est-elle au moins en partie institutionnalisée ? *Sous quelles formes dans les territoires étudiés ?* (question 4)

- Le degré d'émergence des acteurs locaux s'explique-t-il par le *contexte national* (législation, encouragement de la démocratie locale, processus électifs) et/ou par le *contexte local* (présence ou absence de leaders locaux, cohésion sociale de la zone, cohérence du territoire) ? (question 9)

*** Prise en charge des activités par les acteurs locaux (5, 6, 7, 8 14)**

- Ces acteurs locaux prennent-ils en charge les problèmes et les processus de développement local ? question 5

- Quelles sont les origines de cette prise en charge par les acteurs locaux ? Un problème particulier ? L'existence de ressources spécifiques que l'on a décidé de valoriser ? Un processus plus large ? question 6

- Cette prise en charge s'explique-t-elle par la délimitation, la taille et la logique territoriale (zones homogènes - non homogènes, ethniques - non-ethniques, etc...) des zones concernées ? question 7

- De quoi dépend cette prise en charge ? question 8

Cette prise en charge dépend-elle de l'échelle et du cadre géographique de la territorialisation, qui est plus ou moins favorable à une telle prise en charge. Quelle est l'échelle dans les territoires étudiés ? Quel est aussi le mode de gouvernance mis en place dans le territoire concerné ?

- Y a-t-il dans la prise en charge des activités par les acteurs locaux : *Apparition ou pas de la multisectorialité ? prise en charge des activités économiques ou seulement sociales ou seulement d'infrastructures ? Démarche qualité et de différenciation des biens et services offerts ?* question 14

* Processus de développement territorial (10,11, 12)

- Existe-t-il dans ces territoires des processus de développement territorialisés, que ce soit par des projets territorialisés ou par des dynamiques locales d'activités ? question 10
- L'articulation entre les trois facteurs, décentralisation, émergence des acteurs locaux et apparition de territoires d'activités est-elle représentative de l'ensemble des territoires du pays ? (question 11)
- La territorialisation des activités s'explique-t-elle par des facteurs nationaux (législation et organisation du développement, financements, contractualisation entre les différents niveaux territoriaux, local, régional, national et éventuellement international (essentiel dans le cadre de l'UE) ? Ou encore aussi par la nature des problèmes posés et les capacités des acteurs à articuler leurs interventions autour de ressources territoriales ? (question 12)

* Gouvernance spécifique (question 13)

- Le mode de gouvernance des territoires concernant les activités économiques et sociales s'explique-t-il par le *mode d'intervention de la collectivité dans ces activités (aides publiques, règles du jeu, articulation entre secteur public et secteur privé...)* ? (question 13)

* Autonomisation des territoires (15, 16, 17)

- Y-a-t-il une autonomie réelle des associations de développement local, *ou un « noyautage » par exemple par la présence de fonctionnaires détachés dans les Associations de développement local ou dans les processus de décision (programme et budgets ?). Qui initie, qui décide qui programme qui finance ?* (question 15)
- La mobilisation des populations concernées *dans le diagnostic, la définition de la stratégie, la détermination des opérations (processus réel et efficacité) est elle effective?* (question 16)
- Comment s'opère la « détection » des « porteurs de projets », publics ? privés? associatifs? (question 17)

D. La caractérisation des régions étudiées est élaborée au moyen du cadre ci-après²⁷⁶.

Il s'agit de faire une synthèse des informations contenues dans chacune des contributions nationales. On propose la méthode suivante :

A la lecture de la contribution nationale on doit aboutir à une réponse à chacune des 17 questions pour chaque étude régionale. Cette réponse a été résumée et consignée dans un tableau de synthèse pour chaque région qui figure ci-dessous.

Le tableau qui résume cet exercice a été construit, pour chaque pays, de la façon suivante :

²⁷⁶ Les tableaux ci-après contiennent des résumés des réponses aux 17 questions. Ils ne reformulent pas en général ces questions. Il faudra donc se reporter, chaque fois que cela sera nécessaire, aux questions telles qu'elles sont formulées ci-dessus (§ ch II A.)

| Thèmes | questions ²⁷⁷ | Réponses |
|--|--------------------------|----------|
| Carte identité territoire | | |
| A. institutions administratives | 1 2 | |
| A. Emergence | 3 | |
| acteurs locaux | 4 9 | |
| | | |
| C. Prise en charge des | 5 | |
| Activités par | 6 | |
| Les acteurs | 7 | |
| | 8 | |
| | 14 | |
| | | |
| D. Processus développement territorial | 10 11 12 | |
| | | |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | |
| | | |
| F. Autonomisation des territoires | 15 16 17 | |

Il a été rempli pour chacun des pays à partir de la lecture de la contribution nationale (analyse régionale) qui donne des réponses aux questions elles-mêmes. Ces réponses ont été complétées par les tableaux élaborés pendant le séminaire de Médenine. Au cours de ce séminaire un débat a été organisé après chaque exposé de pays sur le ou les zones étudiées²⁷⁸.

Certaines des questions posées – et leur réponse – n’ont pas été traitées de fait comme des questions spécifiques à la zone étudiée. C’est le cas notamment des questions concernant le degré de décentralisation-déconcentration et le processus qui l’a accompagné. C’est aussi le cas des questions concernant en général l’institutionnalisation des éléments du développement territorial. Les réponses à ces questions valent en général pour l’ensemble du pays.

On a présenté ci-après les 16 grilles (une par région) selon les mêmes regroupements géographiques : Pays du Maghreb, Pays de l’Union Européenne, Pays de l’Est Méditerranéen.

²⁷⁷ Cf la liste des questions au § précédent.

²⁷⁸ Chaque fois que cela est nécessaire on peut donc se reporter aux analyses nationales et régionales qui constituent la deuxième partie.

E. Les régions situées dans les pays du Maghreb :

ALGERIE : IGHIL ALI

| Thèmes | questions | Réponses |
|---|-----------|---|
| Carte identité territoire | | Wilaya Bejaia : commune d'Ighil Ali 13.000 habitants |
| A. institutions administratives | 1 | Déconcentration : Wilaya, Daïra, Commune Décentralisation sectorielle poussée. Forte dépendance du budget de l'Etat pour les communes |
| | 2 | Décentralisation et Déconcentration s'expliquent par le choix politique de l'Etat |
| B. Emergence des acteurs locaux | 3 | Basée principalement sur élus locaux mais 15 associations dont 3 agricoles et économiques. Importance des associations religieuses qui sont aussi souvent patrimoniales. |
| | 4 | Pour les associations. Oui (législation) ; pour la coordination avec l'Etat et les privés : non. |
| | 9 | S'explique par le contexte national, le tissu social (Kabylie) et l'histoire récente. |
| C. Prise en charge des activités par les acteurs | 5 | Oui pour les acteurs économiques : agriculteurs, arboriculteurs. Huileries, sculpture sur bois, valorisation des piments rouges. Oui pour l'infrastructure au travers de l'APC |
| les acteurs | 6 | Ressources mobilisées : tapisserie, patrimoine architectural, eau. Origine : un processus progressif de mobilisation encore timide. |
| | 7 | Explication par la délimitation ? non par le fait que ce n'est pas un territoire « construit ». C'est parce que c'est communal (territoire donné). Nouvelles activités : séchage des piments rouges (sans coordination d'acteurs) pomme de terre irriguée. |
| | 8 | L'échelle communale et démographique semble favorable; mais il y a beaucoup d'associations « de village ». La prise en charge a l'air très « micro » (villages) et ne semble pas agir à l'échelle de la commune. |
| | 14 | Multisectorialité : oui (artisanat, agriculture) intersectorialité pas encore. |
| D. Processus de développement | 10 | Nouvelles activités, financement « croisés » mais pas encore activités croisées |
| | 11 | Un projet de territoire : le village de Tezla, appuyé par des associations locales et une association étrangère (MPL). Exemple de projet de territoire : village de Tezla , (IA) : déconstruction, reconstruction : piment, eau, mosquées : Aménagement d'un périmètre irrigué, goutte à goutte et |

| | | |
|--|----|--|
| | | irrigation par aspersion) , association locale et association étrangère (Montpellier) : aménagement d'une source, accroissement de ressources, retours de villageois (retour de 5 ménages), projet de mise en place d'une usine de conditionnement du piment. |
| territorial | 12 | Projet de mis en œuvre d'une usine de conditionnement du piment. Pas encore de PPDRI. Mais ils sont en projet. Il est sûr que les PPDRI y seront pour beaucoup dans le processus. Mais le problème, c'est l'appropriation des PPDR par la population et les associations. |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Pas encore de gouvernance associant de façon institutionnalisée les 3 acteurs. Mais des coopérations informelles et mêmes formelles pour le financement. |
| F. Autonomisation des territoires | 15 | Celle que peut leur donner le fait d'être une commune. |
| | 16 | |
| | 17 | |

ALGERIE : HADJ MECHRI

| Thèmes | questions | Réponses |
|---|-----------|--|
| Carte identité territoire | | Wilaya de Laghouat : commune Hadj Mechri 6.400 habitants |
| A. institutions administratives | 1 | Déconcentration : Wilaya, Daira, Commune. Décentralisation sectorielle poussée. Forte dépendance du budget de l'Etat pour les communes. |
| | 2 | Décentralisation et Déconcentration s'expliquent par le choix politique de l'Etat. |
| B. Emergence des acteurs locaux | 3 | Basée principalement sur les élus locaux mais 15 associations dont 3 agricoles et économiques. Importance des associations religieuses qui sont aussi « patrimoniales » (mosquées). |
| | 4 | Pour les associations, oui (législation); pour la coordination avec l'Etat et les privés : non. |
| | 9 | S'explique par le contexte national, le tissu social (la steppe) et l'histoire récente. 3 entreprises bâtiment. Place importante des « services » (familles pluriactives ?) |
| C. Prise en charge des activités par | 5 | Oui pour les acteurs économiques : Agriculteurs, arboriculteurs. Huileries, sculpture sur bois. Oui pour les infrastructures au travers de l'APC et des acteurs « publics » mais « élus ». |
| | 6 | Ressources mobilisées : tapisserie, patrimoine architectural, eau. Origine : un processus progressif de mobilisation encore timide. Parcours steppique, haut lieu de culte, |

| | | |
|--|----|--|
| les acteurs | | fantasia. Acteurs institutionnels financent des acteurs associatifs, avec une relation très ancienne avec le « Tadjemaat ». Acteurs économiques ne participent à aucune forme de coordination. |
| | 7 | Explication par la délimitation ? par le fait que c'est « communal » ? oui. Nouvelles activités, pomme de terre irriguée. |
| | 8 | L'échelle communale et démographique semble favorable. |
| | 14 | Multisectorialité : oui (artisanat, agriculture) intersectorialité pas encore. |
| D. Processus de développement territorial | 10 | Nouvelles activités, financement « croisés » mais pas encore activités croisées. |
| | 11 | |
| | 12 | PPDRI : seguia, mise en défens, forages. 10 PPDR qui démarrent ; à la fois infrastructures, services sociaux aménagements agricoles. |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Pas encore de gouvernance associant de façon institutionnalisée les 3 acteurs. Mais des coopérations informelles et mêmes formelles pour le financement. |
| F. Autonomisation | 15 | Celle que peut leur donner le fait d'être une commune. Hadj Mechri : commune récente, 1987 : avant, ils n'avaient aucune relation avec l'Etat : mais il y a sans doute actuellement perte d'autonomie et dépendance croissante. |

MAROC

N.B. (Dans le cas de ce pays, les observations de terrain n'ont pas été distinguées dans l'analyse régionale, nous traitons donc dans ce tableau, les deux terrains en même temps en ne les distinguant que lorsque cela est possible)

| Thèmes | questions ²⁷⁹ | |
|---------------------------|--------------------------|---|
| Carte identité territoire | | <p>Haut Atlas : Montagne humide, absence d'Etat : IMLIL : atouts/faiblesses : atouts touristiques (AEP, assainissement) défaut d'infrastructures de base, vulnérabilité (tourisme, eau, identité) : territoire entre commune et le douar.</p> <p>Tadla : plaine semi-aride à forte potentialité d'irrigation, forte présence de l'Etat : périmètres d'irrigation nouveaux et émigration récente (Italie et Espagne), choix de 3 douars : Ahl Maarba émigration forte Espagne), Nador (émigration faible), Oulal Abd Allah (émigration forte Italie)</p> |

²⁷⁹ Cf la liste des questions au § précédent.

| | | |
|-------------------------------|----------|--|
| <p>A. institutions</p> | <p>1</p> | <p>Mise en place en 1996 de collectivités locales, avec 1547 communes, 16 régions. La commune s'est vue attribuer un certain nombre de compétences propres et de compétences transférées (écoles). Caractère bicéphale de l'autorité : « déconcentration » : délibérations exécutoires après l'avis de l'autorité de tutelle. Importance du Ministère de l'intérieur (jusqu'au Douar). Identification géographique et tribale. Identification du point de vue politico administratif : Province, cercle, caïdat, Khalifat, municipalités. IMLIL : Trans Douar ou interdouar ? problèmes transversaux ou communs à des acteurs. Le douar n'a pas de reconnaissance juridique, ce n'est pas une collectivité territoriale : « j'appartiens au douar, mais je suis dans cette dynamique de la construction de quelque chose qui transcende le douar ».</p> |
| <p>administratives</p> | <p>2</p> | <p>La décentralisation a été voulue par le pouvoir royal. Caractère bicéphales de l'autorité : « déconcentration » : délibérations exécutoires après l'avis de l'autorité de tutelle. Importance du Ministère de l'intérieur (jusqu'au Douar).</p> |
| <p>B. Emergence</p> | <p>3</p> | <p>Emergence d'Agence de développement (Nord, Oriental et Sud) capacités d'impulser des projets de développement. Emergence de la stratégie de développement territorial à 3 niveaux : Développement rural, SNADT, pays d'accueil touristique. Etape de suspicion : 1970, Etape d'ouverture, Etape de reconnaissance : 2000-2007</p> |
| <p>des acteurs</p> | <p>4</p> | <p>Associations créés dans le cadre de projets (FIDA) ou à partir d'initiatives locales (érudits locaux, personnes instruites..) : idée de faire quelque chose pour sa localité. Acteurs du tourisme : associations : De douars : Hammam, centres éducatifs, pisciculture, protection de l'environnement : surchauffe associative, Supra Douar : bassin d'Imlil, Tamount. De corporation : guides, muletiers, Tadla : ADD : Associations de développement « Durable » : besoins de base, animation et activités différenciées, création et valorisation de richesses. ADR : Association de Développement rural : Développement, femmes, émigrés (Ecoute, représentation).</p> |
| <p>locaux</p> | <p>9</p> | <p>Apparition d'une nouvelle élite locale de jeunes leaders soucieux du développement de leur douar.</p> |

| | | |
|---|----|---|
| | | |
| C. Prise en charge des activités par les acteurs | 5 | Exploitation des gisements touristiques, valorisation de l'arganier, valorisation de la viande de mouton, Haut Atlas : cultures de rentes, Tadla : émigration Imlil : tourisme (avec de fortes disparités inter douars) , valorisation de l'arboriculture fruitière (cerises, pommier, noyer), amélioration des conditions de vie, Tadla : Oulal : olivier, grenadier (Moussem du grenadier) Nador : élevage laitier. |
| | 6 | L'arganier constitue un cas exceptionnel de ressource spécifique valorisée par les acteurs locaux. Cette situation est fortement évolutive (récupération par des entreprises extérieures). |
| | 7 | Développement de commerces locaux, importance du contexte international : plus de libertés d'actions : pas d'autorisation pour créer une association. |
| | 8 | Le niveau du Douar est le niveau pertinent et crucial de la gouvernance locale d'acteurs et de la prise en charge des activités. |
| | 14 | Pas vraiment de multisectorialité constatée (sauf peut être arganier et tourisme) |
| | | |
| D. Processus de développement territorial | 10 | Nombreux projets associatifs au niveau des douars avec le soutien d'ONG internationales |
| | 11 | Développement local combinés avec acteurs locaux et décentralisation semble assez représentatif de la situation dans tout le Maroc. |
| | 12 | La dynamique observée tient essentiellement à la nécessité de gérer les problèmes engendrés par la pauvreté que le pouvoir central ne peut assumer, en tous cas, seul. |
| | | |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Développement de commerces locaux, importance du contexte international : plus de libertés d'actions : pas d'autorisation pour créer une association |
| | | |
| F. Autonomisation des territoires | 15 | Forte présence de la tutelle du ministère de l'Intérieur mais foisonnement associatif. |
| | 16 | Il n'y a pas de douar sans son association. |
| | 17 | Ainsi les porteurs de projets sont ils majoritairement associatifs. |

TUNISIE Béni Khedache

| Thèmes | questions ²⁸⁰ | |
|--|--------------------------|---|
| Carte identité territoire | | Délégation de Béni Khedache, gouvernorat de Médenine : Sud Est du pays, zone pré désertique, émigration très ancienne et internationale, infrastructures complètes : zones à forte cohésion sociale, importance du patrimoine. |
| A. institutions administratives | 1 | Découpage administratif et structures de développement : niveau central puis Gouvernorat (Gouverneur et Conseil Régional de Développement) puis Délégation (Délégué et Conseil Local de Développement) puis Secteur, échelon de base (Omda et conseil Rural). |
| | 2 | Désengagement de l'Etat ou redéploiement de son mode d'intervention, achèvement de la déconcentration, décentralisation, dynamisme associatif et densification du tissu : affirmation du dispositif participatif : territoires de projets, liés à la gestion des ressources naturelles, territorialisation à ancrage ethno lignager, autour d'enjeux économiques, émergence de développement territorial endogène : retour des élites. Déconcentration : Délégations, administrations techniques, DRAD, PRDI, Imadas (chefs de secteurs). Décentralisation : Le Conseil régional joue un rôle connexe, comble les défaillances de l'Etat. |
| B. Emergence des acteurs locaux | 3 | Le tissu associatif est à la base du fonctionnement du projet avec les associations locales. |
| | 4 | Institutionnalisation par le projet et le réseau autour d'IRZOD. |
| | 9 | Organisations de base nombreuses, associations locales. |
| C. Prise en charge des activités par les acteurs | 5 | Appropriation du projet structurant « Jessour et Ksour », IRZOD par les acteurs locaux. |
| | 6 | Le projet dans sa globalité contient plusieurs axes : tourisme, artisanat, produits agricoles spécifiques, gestion des ressources naturelles. Il structure et rassemble les acteurs et la prise en charge des diverses activités combinées entre elles. |
| | 7 | La cohésion du territoire vient sans doute de l'unité géographique du paysage, de la cohérence de la ressource patrimoniale et aussi de la gouvernance autour d'un projet structurant. |

²⁸⁰ Cf la liste des questions au § précédent.

| | | |
|--|----|--|
| | 8 | La prise en charge et l'implication des acteurs dépend fortement de l'effet d'exemplarité du projet IRZOD. |
| | 14 | La multisectorialité (produits, patrimoine, tourisme, etc.) est une caractéristique majeure de B K. |
| D. Processus de développement territorial | 10 | Projet IRZOD, en 9 ^e année, émergence d'un projet de territoire, qui se prolonge par un projet plus global : Plan de Développement Local, coopération décentralisée. |
| | 11 | Le cas de B K est plutôt exceptionnel. |
| | 12 | Lien avec les initiatives locales plutôt que des facteurs nationaux ou des effets de politique publique. Effets de personnalités leaders. |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Un mode de gouvernance très particulier, qui fonctionne par apprentissage collectif au fur et à mesure de la construction du projet, celui-ci évolue et s'étend. |
| F. Autonomisation des territoires | 15 | Forte autonomisation du territoire et existence d'un projet de territoire. |
| | 16 | Émergence d'un territoire au sein duquel les acteurs se coordonnent, rôle important des élites, apport des réseaux externes, projets multisectoriels intégrés. Limites du développement : réponse à une situation de crise, dépendance du tourisme balnéaire, réflexion sur les limites d'un développement territorialisé. |
| | 17 | Les associations de base qui coordonnent le projet suscitent puis encadrent les initiatives des porteurs de projets. |

TUNISIE Ain Draham

| Thèmes | questions ²⁸¹ | |
|---------------------------|--------------------------|--|
| Carte identité territoire | | Délégation de Ain Draham, Gouvernorat de Jendouba : Nord Ouest du pays, émigration récente, infrastructures complètes : faible cohésion sociale : zones de refuge. Zone la plus humide de la Tunisie. |
| A. Institutions | 1 | Découpage administratif et structures de développement : niveau central puis Gouvernorat (Gouverneur et Conseil Régional de Développement) puis Délégation (Délégué et Conseil Local de |

²⁸¹ Cf la liste des questions au § précédent.

| | | |
|-------------------------------|----|--|
| | | Développement) puis Secteur, échelon de base (Omda et conseil Rural). |
| administratives | 2 | Désengagement de l'Etat ou redéploiement de son mode d'intervention, achèvement de la déconcentration, décentralisation, dynamisme associatif et densification du tissu : affirmation du dispositif participatif : territoires de projets, liés à la gestion des ressources naturelles, territorialisation à ancrage ethno lignager, autour d'enjeux économiques, émergence de développement territorial endogène : retour des élites, Déconcentration : Délégations, administrations techniques, DRAD, PRDI, Imadas (chefs de secteurs) Décentralisation : Le Conseil régional joue un rôle connexe, comble les défaillances de l'Etat. |
| | | |
| B. Emergence | 3 | Organisations de base : GDA Dahar, CSA, GIC, eau et conseil de gestion, ONG nationales, émigrés et élite locales actives. |
| des acteurs | 4 | Projet sylvopastoral porté d'abord par un Office national de développement sylvo-pastoral (ODESYPANO) puis par des ONG étrangères. |
| locaux | 9 | La concertation est prévue mais fonctionne mal du fait d'une faible participation des populations locales peu concernées. |
| | | |
| C. Prise en charge des | 5 | Ressources naturelles : bois liège, eau, savoir faire de la population, artisanat, miel, essences de produits forestiers. Important potentiel touristique. Ces ressources sont gérées par des Offices d'Etat notamment dans une perspective de préservation et de durabilité de la ressource. |
| activités par | 6 | Malgré les efforts publics, faible participation des acteurs locaux pour le développement de l'activité sylvopastorale. Il existe cependant des groupements de base de type associatif pour la gestion des ressources rares comme l'eau notamment. |
| les acteurs | 7 | non |
| | 8 | Le territoire souffre de l'absence d'un projet global qui mobiliserait les acteurs (contraste presque terme à terme avec le cas de Beni Khedache). |
| | 14 | L'effet national ou de politique publique joue très peu. Les initiatives, quand elles existent, sont locales. |
| | | |
| D. Processus de | 10 | Essais de différenciation de produits locaux (ex miel) : initiative issue de l'extérieur, qui ne prend pas, GDA sur des territoires très restreints |
| développement | 11 | Non pas clairement |

| | | |
|--|----|---|
| territorial | 12 | C'est plutôt le découpage politico administratif qui détermine la territorialisation des activités. |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Innovation institutionnelle en cours : forme de gouvernance qui associe tous les acteurs locaux, dans une perspective de préservation des ressources naturelles, mais gouvernance globalement faible du fait de l'absence de projet structuré de développement. |
| | | |
| F. Autonomisation des territoires | 15 | Les associations sont dominées par ONG et Offices Nationaux. |
| | 16 | Mobilisation faible. |
| | 17 | Détection des porteurs de projets passe par les Offices nationaux et les autorités locales plutôt que par l'associatif. |

F. Les régions situées dans les pays de l'Union Européenne :

Espagne : Campina Sud

| Thèmes | questions ²⁸² | |
|---------------------------|--------------------------|--|
| Carte identité territoire | | Le territoire de Campina Sud est au centre de l'Andalousie, climat méditerranéen continental froid l'hiver et chaud l'été, faibles précipitations. Sols agricoles fertiles. 104 000 habitants et densité de 92,47 hbts au km2. exode rural dès 1960 puis stabilisation dans les années 1990 (avec croissance dans les villes, Cordoue, Malaga, Séville). |
| A. institutions | 1 | Institutions nationales : anciennes et nouvelles : Les changements de l'organisation territoriale de l'Etat espagnol, à partir de 1978 (nouvelle constitution), Le modèle de développement global (industrialisation/urbanisation) D'un Etat centraliste déconcentré à un Etat décentralisé (presque décentralisé) : 8000 municipalités, 50 provinces, 15 communautés autonomes (CC.AA) dotés d'une quasi constitution, 2 Villes autonomes. Etat = 19% des ressources publiques, le reste c'est les CC AA. Réaménagement de l'espace rural : Environnement, Agricoles (AOC), Développement rural (Leader, Proder) : délimitation par l'administration. Le modèle du développement espagnol des années 60 : naissance de comarcas : territoires composés de plusieurs municipalités. le modèle des années 1970 : bottom up, degré d'interventionnisme élevé des administrations régionales, à des niveaux différents. Transfert de |

²⁸² Cf la liste des questions au § précédent.

| | | |
|--|----|--|
| administratives | | responsabilités et de compétences réelles au niveau central et au niveau local. |
| | 2 | <p>Les programmes Leader et Proder, la revalorisation du local, la décentralisation de l'Etat, la valorisation des ressources locales.</p> <p>Acteurs économiques : entreprises, organisations professionnelles.</p> <p>Acteurs socio culturels : associations, syndicats, école</p> <p>Acteurs institutionnels : Autorités locales, entités gouvernementales, responsables administratifs, services.</p> <p>Mancomunidades : intercommunalités.</p> <p>Conseils Comarcales, coopératives.</p> <p>Associations de jeunes et de femmes.</p> <p>Commissions.</p> |
| B. Emergence des acteurs locaux | 3 | Création en 1997 d'une Association, groupe d'action locale (GAL) issu de 11 communes. |
| | 4 | C'est le programme européen LEADER qui leur a permis d'émerger. |
| | 9 | <p>Les différentes instances locales sont intervenues : les 11 mairies et leur groupement : « la Mancomunidad », les entrepreneurs, les organisations de producteurs et les associations (femmes, handicapés, jeunes, écologistes, associations culturelles, etc.).</p> <p>C'est donc une affaire plus locale que nationale.</p> |
| C. Prise en charge des activités par les acteurs | 5 | Oui, vitalité des associations locales. |
| | 6 | D'une part, il existe un projet global de développement (Leader-Proder) et d'autre part, plusieurs produits spécifiques dont : huile d'olive et vin (Montilla-Moriles, AOP). |
| | 7 | La zone est rendue homogène par la dynamique du projet : le groupe de développement rural de la Campina Sud de Cordoue qui a notamment obtenu l'AOP pour le vin Montilla Moriles. |
| | 8 | Les organisations locales nombreuses (agence pour l'égalité des chances, Decora -art et dessin dans le foyer-, Alacena-amélioration de la production et de la transformation des fruits et légumes, observatoire Comarcal, Ingenova Consulting, réseau télématique Wifi, etc .) jouent un rôle important et dynamique pour le mouvement social au-delà des structure étatiques et régionales. |
| | 14 | Oui, il y a intersectorialité sur les différentes possibilités locales. |
| D. Processus | 10 | Processus d'apparition de territoires d'activités. La |

| | | |
|--|----|--|
| | | mondialisation a ouvert de nouvelles opportunités (produits écologiques de qualité, Territoire marché, territoire de contestation, territoire d'opportunité politique (165 leader + et 162 Proder) Campina Sud : modernisation de l'agriculture, AOC, périmètre irrigué du canal : Genil-Cabra (40.000 ha). Territorialisation des activités : agence pour l'égalité des chances, projets Decora et Alacena, observatoire socio économique, Wifi, agence d'appui à la création d'activités : importance des forces exogènes et effet guichet des procédures. Coexistence d'un processus d'institutionnalisation et des territoires fonctionnels endogènes. |
| développement territorial | 11 | Oui |
| | 12 | La territorialisation est essentiellement liée à l'existence d'un projet de développement, formalisé et institutionnalisé (contractualisation). |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | La Comarca joue un rôle important comme institution régulatrice. Les associations interviennent positivement. |
| F. Autonomisation des territoires | 15 | L'autonomie des associations est réelle dans la mesure où elles contractualisent directement avec les bailleurs de fonds (principalement européens). |
| | 16 | Oui , mobilisation des acteurs locaux. |
| | 17 | Les GAL assurent le repérage des porteurs de projet |

Espagne : Baix Maestrat

| Thèmes | questions ²⁸³ | |
|---------------------------|--------------------------|--|
| Carte identité territoire | | Zone située au nord de la communauté de Valence. Dans la province de Castello 12 300 habitants (densité de 21,14 habitants par Km2. Une démographie très descendante. |
| A. institutions | 1 | Institutions nationales : anciennes et nouvelles : Les changements de l'organisation territoriale de l'Etat espagnol, à partir de 1978 (nouvelle constitution), Le modèle de développement global (industrialisation/urbanisation). D'un Etat centraliste déconcentré à un Etat décentralisé (presque décentralisé) : 8000 municipalités, 50 provinces, 15 communautés autonomes (CC.AA) dotés d'une quasi constitution), 2 Villes autonomes. Etat = 19% des |

²⁸³ Cf la liste des questions au § précédent.

| | | |
|---|----|---|
| | | <p>ressources publiques, le reste c'est les CC AA. Réaménagement de l'espace rural : Environnement, Agricoles (AOC), Développement rural (Leader, Proter) : délimitation par l'administration le modèle du développement espagnol des années 60 : naissance de comarcas : territoires composés de plusieurs municipalités le modèle des années 1970 : bottom up, degré d'interventionnisme élevé des administrations régionales, à des niveaux différents. Transfert de responsabilités et de compétences réelles au niveau central et au niveau local</p> |
| | | |
| B. Emergence | 3 | L'émergence des territoires et des acteurs locaux se fait à partir de deux types d'acteurs : les administrations locales fortement impliquées puis les associations davantage liées aux financements extérieurs (Leader, ...). |
| des acteurs | 4 | L'institutionnalisation se fait à travers les entités privées liées au GAL (Groupe d'Action Locale) : syndicats agricoles, coopératives et diverse organisations sociales. |
| locaux | 9 | La visite des oliviers millénaires et toutes les initiatives touristiques sont le fait d'initiatives privées. |
| | | |
| C. Prise en charge des activités par | 5 | Oui |
| | 6 | Les associations jouent un rôle important dans la prise en charge. |
| les acteurs | 7 | En fait, on observe plusieurs territoires de projets, il y a donc une forme d'hétérogénéité qui reste à gérer. |
| | 8 | On peut parler d'une émergence naissante d'acteurs territoriaux même si le tissu associatif est faible. |
| | 14 | Multisectorialité naissante mais non affirmée. |
| | | |
| D. Processus de | 10 | Processus d'apparition de territoires d'activités. La mondialisation a ouvert de nouvelles opportunités (produits écologiques de qualité), Territoire marché, territoire de contestation, territoire d'opportunité politique (165 leader + et 162 Proder) Baix Maestrat : Poids de l'histoire Intercoop autour des oliviers millénaires, forte dynamique de la population résidentielle, beaucoup d'activités, beaucoup d'immigrés. |
| développement territorial | 11 | Encore faible |
| | 12 | Les programmes européens jouent un rôle très important dans la structuration de l'ensemble. |
| | | |

| | | |
|--|----|--|
| E. Gouvernance spécifique | 13 | La gouvernance reste dans ce cas, dominée par la présence des programmes européens qui dictent l'avenir (cela fait du plus et du moins, à méditer). |
| F. Autonomisation des territoires | 15 | L'autonomie des associations est réelle dans la mesure où elles contractualisent directement avec les bailleurs de fonds (principalement européens). |
| | 16 | Mobilisation assez forte des populations. |
| | 17 | Ce sont les programmes qui révèlent les porteurs de projets. |

FRANCE
Ardèche Méridionale

| Thèmes | questions | |
|--|-----------|---|
| Carte identité territoire | | Ardèche méridionale : 125.835 habitants |
| A. Institutions administratives | 1 | La décentralisation déconcentration a rejoint en 1982 (Loi Deferre) un fort mouvement de développement local dans toutes les zones « non touchées » par la PAC et par les sociétés d'aménagement. |
| | 2 | Les pays peuvent ne pas correspondre aux « territoires » et c'est bien le cas en Ardèche où le pays n'arrive pas à être un territoire, les capacités de « bottom up » étant faibles. |
| B. Emergence des acteurs locaux | 3 | L'émergence est visiblement basée sur les élus locaux et sur le tissu associatif. Mais la faiblesse et la dispersion de ce dernier fait que la cohérence territoriale n'apparaît pas. |
| | 4 | La cohérence territoriale est officiellement institutionnalisée mais pas dans la réalité. |
| | 9 | Ca s'explique surtout par le contexte national qui a un peu « imposé » un « pays ». |
| C. Prise en charge des activités par les acteurs locaux | 5 | Oui incontestablement. |
| | 6 | Il y a une tentative de mobilisation par la ressource avec la grotte Chavet mais qui n'arrive pas à se concrétiser. Un ensemble de problèmes à régler a suscité le « pays » qui a apporté les structures qu'il faut pour le faire mais pas encore la réalisation. |
| | 7 | Cette prise en charge se fait MALGRE le peu de cohérence du territoire. |
| | 8 | La trop grande taille du pays semble jouer contre l'émergence réelle d'un territoire. |
| | 14 | Multisectorialité mais pas intersectorialité. |

| | | |
|--|----|--|
| D. Processus de développement territorial | 10 | Plutôt pour des activités sectorielles territorialisées |
| | 11 | Oui même si ça n'avance pas tjs à la même vitesse. Les « pays » ont été incontestablement un facteur favorable. Ils vont être relayés par les Communautés de Communes. |
| | 12 | La territorialisation des activités quand elle existe s'explique par une nécessité d'organisation de l'activité. |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Le mode de gouvernance est une application de la structure des pays. Il est régi par une charte et un contrat de développement territorial, géré par un syndicat mixte, qui s'appuie sur des commissions thématiques et un conseil local de développement. |
| F. Autonomisation des territoires | 15 | Ni véritable autonomisation ni véritable mobilisation. |
| | 16 | |
| | 17 | |

FRANCE
Diois

| Thèmes | questions | |
|---|-----------|--|
| Carte identité territoire | | Sud du Vercors, 10.300 habitants, 51 communes, organisées autour de la ville-centre de Die (4.300 hab) ville au passé historico-religieux brillant. Devenu Communauté de Communes en 2002. |
| A. institutions administratives | 1 | Cf Ardèche. |
| | 2 | |
| B. Emergence des acteurs locaux | 3 | Forte mobilisation des acteurs locaux dans la structure de « pays » et celle de la communauté de communes. |
| | 4 | Surinstitutionalisation qui correspond bien à la « cohérence » du territoire. |
| | 9 | Le degré d'émergence est essentiellement dû aux acteurs locaux et à leur capacité de mobilisation. |
| C. Prise en charge des activités par les acteurs | 5 | Oui certainement. |
| | 6 | Origine : il y a toujours eu de la mobilisation des acteurs bien avant la mise en place des structures. |
| | 7 | On peut effectivement faire l'hypothèse que la taille du Diois aide les acteurs locaux à prendre en charge. |
| | 8 | La taille et la cohérence socio-économique aident, c'est certain. |
| | 14 | Multisectorialité, oui, intersectorialité, non. |
| D. Processus de | 10 | Deux activités « phares » : les plantes a parfum aromatique et médicinales et l'écoconstruction. |

| | | |
|----------------------------------|----|--|
| développement territorial | 11 | |
| | 12 | Il y a bien territorialisation des activités basée sur des ressources spécifiques surtout agricoles. Il y a aussi un danger de voir ces ressources appropriées par d'autres notamment à l'occasion d'un « grand projet » encore à l'étude qui intégrerait le Diois dans la vallée de la Drôme. |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Voir Ardèche = mêmes structures. Ajouter l'existence du principe de « subsidiarité » entre les financements des différents niveaux territoriaux |
| F. Autonomisation | 15 | Oui plus forte que pour l'Ardèche parce que pays historique et territoire « porté » par les acteurs locaux. Cogestion et subsidiarité, renaissance rurale amorcée, montée effective des acteurs locaux, processus d'apprentissage de la décision décentralisée depuis la formulation décentralisée, jusqu'à la mise en œuvre : omniprésence du projet/ montée progressive du concept de ressources spécifiques cachées qui sont ensuite révélées. Un double mouvement : mise en cohérence et d'articulation des formes territoriales nationales (1000 feuilles territorial et problème de définition de compétences). |
| des territoires | 16 | Mobilisation tout à fait effective |
| | 17 | On ne les détecte pas, ils viennent candidater ! |

GRECE
Mouzaki

| Thèmes | questions | |
|---------------------------|-----------|--|
| Carte identité territoire | | Région de Mouzaki-Argithea (petite ville entre plaine et montagne), forte immigration vers Thessalie et Athènes. 1997 : fusion obligatoire des 10 communes en 4 Dèmes. Diaspora de 15.000 membres. |
| A. institutions | 1 | La décentralisation va jusqu'à la commune (Deme) qui a la possibilité de proposer un plan d'aménagement local. Mouzaki réussit de plus en plus effectivement à intervenir auprès de la région, l'échelle déconcentrée, pour revendiquer la mise en œuvre de ces choix politiques et de sa stratégie territoriale. Mais cela a largement été facilité pour Mouzaki par l'existence de l'ANKA, agence de développement local, qui initie et gère les projets de développement du territoire. ANKA contribue dans la consolidation de la coopération entre les deux échelles des collectivités territoriales. |
| administratives | 2 | Dèmes et Nomarchies (Départements), 13 Régions, Conseil régional. L'exemple de Mouzaki montre que la présence d'un corps institutionnel local fort et actif |

| | | |
|-------------------------------|---|---|
| | | <p>opérant dans le cadre d'une stratégie de développement territorial, notamment, avec la présence d'une Agence, contribue effectivement directement et/ou indirectement (avec le soutien du conseil départemental (2^e degré de Collectivités Territoriales) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ à rendre le fonctionnement institutionnel entre niveaux déconcentré et décentralisé moins déficient (moins de carences) et ✓ à ce que le niveau de mise en œuvre des actions de développement (territoire rural et département) soit à l'origine des choix réalisés. <p>Création de lieux de débats, d'intégration des intérêts et d'arbitrage par ANKA et la collectivité au deuxième degré (département); permet la connaissance et la prise en compte des besoins, pour une meilleure hiérarchisation et cohérence des actions. Dans ce cadre, un grand nombre des problèmes locaux et la recherche des solutions est prise en charge par les acteurs locaux.</p> |
| | | |
| B. Emergence | 3 | 1990 : retour de la Diaspora : redécouverte des ressources de la montagne, développement d'un marché interne, marché régional et national, 1996, programme leader, avec le soutien de l'Agence régionale de développement ANKA, Réseau hyperlocal de coopération entre branches complémentaires de la diaspora. Diversification du système productif : la petite ville devient le centre de tout ce mouvement. |
| acteurs | 4 | L'institutionnalisation de la structuration territoriale dépend de l'existence d'un projet de développement territorial. A Mouzaki on assiste à la création d'un GAL pour les Leader II et PIDER, mais aussi des partenariats importants entre par exemple les artisans du bois, les Collectivités Territoriales locales, l'Agence de Développement, l'Institut Technique Départemental spécialisé dans le Bois etc. |
| locaux | 9 | Dans le cas de Mouzaki on s'aperçoit que le degré d'émergence des acteurs locaux s'explique par la capacité de combiner le contexte national et local notamment par la présence des leaders locaux et une cohérence du territoire |
| | | |
| C. Prise en charge des | 5 | En général ces acteurs se mobilisent plutôt dans le cadre d'un processus de développement déclenché par des programmes de financement, concernant la solution des problèmes locaux. |
| activités par | 6 | A Mouzaki, l'origine de la prise en charge par les acteurs correspond au déclenchement d'un processus |

| | | |
|----------------------------------|----|--|
| les acteurs | | plus large entrepris par l'Agence de Développement du Département (ANKA) et favorisé par une série de programmes de financement comme Leader, PIDER et le Cadre Communautaire de Soutien (national et régional). |
| | 7 | La prise en charge s'explique plutôt par une logique territoriale qui se réfère à la présence d'une forte identité et d'un fort sentiment d'appartenance. Ce qui explique la mobilisation de la population à Mouzaki et même la participation spontanée et par la suite formelle de la diaspora. |
| | 8 | Cette zone a été divisée par la réforme administrative. Mais la forte identité culturelle de Mouzaki contribue au dépassement de cet handicap organisationnel et de coordination avec la présence de l'Agence de Développement et du Maire du principal Deme de Mouzaki qui a pu par son rôle assurer à la zone la fonction politique que le système administratif n'a pas permis. |
| | 14 | Il y a eu à la fois prise en charge des infrastructures, des équipements et une diversification des activités économiques. |
| D. Processus de | 10 | Dans le cas de Mouzaki il s'agit d'une combinaison des projets territorialisés et des dynamiques locales d'activités. Adoption d'un contrat de qualité pour les produits locaux. Projets individuels et collectifs. Problèmes rencontrés : relations avec marchés externes, départ de JA, avec passage à l'entrepreneuriat. |
| développement | 11 | Oui, en tenant compte que cette articulation dépend dans un certain degré de la région comme l'échelon déconcentré de l'Etat qui a le pouvoir de décision sur l'éligibilité et le financement des projets. |
| territorial | 12 | Les facteurs nationaux permettent et favorisent dans une certaine mesure la territorialisation des activités si les acteurs locaux ont la capacité à articuler leurs interventions autour de ressources territoriales La contractualisation n'existe pas pour les projets de développement territorial d'un territoire. Elle ne concerne que les programmes Leader et PIDER dont le rôle a été important mais leurs poids de point de vue budgétaire faible. |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Bien que la collectivité dispose de certaines compétences pour intervenir dans le cadre de la gouvernance locale dans laquelle il est vrai elle joue un |

| | | |
|-----------------------------|----|--|
| | | rôle décisif, elle n'a pas de tels moyens pour jouer ce rôle et de mobiliser ainsi les acteurs. |
| F. Autonomisation | 15 | Par la législation, il y a une grande autonomie réelle des associations de développement par rapport à l'Etat et son échelon déconcentré la région. Ceci est valable aussi pour l'Agence de développement de Karditsa par rapport au rôle de son Conseil d'Administration. Il y a une bonne collaboration entre les cadres et le Conseil dans la proposition des actions, la prise de décision et la programmation. Le financement de l'Agence se fait via l'élaboration des projets. Sa dépendance de l'Etat s'amointrit à cause de la possibilité de chercher des programmes de financement directement aux appels d'offre de l'U.E. |
| des | 16 | La mobilisation des populations n'est pas assez effective pour le repérage des ressources locales à valoriser. |
| territoires | 17 | Il y a des problèmes d'harmonisation de la détection des porteurs de projet en raison de la forme – et de la rigidité pour certains- des financements. |

GRECE
Pharsala

| Thèmes | questions ²⁸⁴ | |
|---------------------------|--------------------------|---|
| Carte identité territoire | | Eparchie de Pharsala : ancienne unité administrative de 2 ^e degré qui n'a jamais fonctionné. Elle est caractérisée par une forte cohésion géographique et socio-économique) : ville passage, route pour aller aux Météores et à la mer, 4 Dèmes, coopération intercommunale. 24.000 habitants dont 14.000 dans la petite ville. Une population caractérisée par ses multi-appartenances culturelles. Une économie basée sur une agriculture familiale très modernisée, irriguée et orientée vers les cultures industrielles. |
| A. institutions | 1 | Dèmes et Nomarchies (Départements), 13 Régions, Conseil régional. Maires et autres acteurs représentants des institutions du mode productiviste s'adressent presque exclusivement à l'Etat central via les députés et à l'échelle déconcentrée qui est la région, pour leurs revendications d'assistance aux problèmes qu'ils rencontrent. |
| administratives | 2 | Le nouveau Deme a la possibilité de proposer un plan d'aménagement local (zonages etc...) mais il ne peut |

²⁸⁴ Cf la liste des questions au § précédent.

| | | |
|---------------------|---|---|
| | | <p>pas élaborer et appliquer une politique locale incitative (diminution de taxes etc...) par exemple pour accueillir des unités artisanales dans une zone artisanale proposée par le plan. L'expérience montre que le Deme et ses acteurs peuvent mieux intervenir dans des domaines d'activités nouvelles dans le cadre d'un processus de spécification et de valorisation des ressources locales (par ex coopérative de fabrication des cigares). Par contre, lorsqu'il s'agit de produits traditionnels génériques (amandes), on remarque une forte rigidité de la part des services étatiques.</p> <p>Mais le développement se raisonne encore beaucoup à l'échelle nationale et peu à l'échelle régionale.</p> <p>L'exemple de Farsala montre que l'inexistence d'une mobilisation et la non coordination des acteurs institutionnels ainsi que l'absence d'une stratégie de développement territorial et notamment d'une Agence, renforce la carence du fonctionnement institutionnel entre niveaux déconcentré et décentralisé ainsi que l'écart entre le niveau de mise en œuvre des actions de développement (territoire rural et département) et le niveau d'origine des choix réalisés.</p> |
| B. Emergence | 3 | <p>Un processus d'émergence d'acteurs locaux est détecté dans les deux zones et qui est basé beaucoup plus sur le monde associatif (coopératives, associations culturelles que sur les élus locaux). Dans la zone de Pharsala ce processus est beaucoup plus lent du fait de la faible présence des programmes Leader et PIDER et l'incapacité de pouvoir bénéficier des investissements dans le cadre de la mise en oeuvre ces dernières années des programmes de développement territorial financés par l'U.E. et l'Etat grec, par manque d'une stratégie territoriale et de structures d'appui. Donc, des acteurs émergent petit à petit, tournés vers la valorisation des ressources locales mais il y a des difficultés pour passer à une gouvernance locale (Problèmes d'entente et de concertation). Il faut bien distinguer les véritables acteurs, des représentants statutaires ou missionnés, des associations locales, des institutions traditionnelles (coopératives) et des groupes socio-culturels, qui sont en réalité sans pouvoir de délégation.</p> |
| des acteurs | 4 | <p>Institutionnalisation : Oui et non parce qu'elle fonctionne beaucoup mieux lorsqu'il y a comme à Mouzaki une Agence de développement.</p> |
| locaux | 9 | <p>La multiplication récente des initiatives concernant la création d'institutions sociales a été favorisée par la législation nationale, ce qui permit un certain</p> |

| | | |
|---|----|--|
| | | processus d'émergence de nouveaux acteurs locaux (associations de pâtisseries, coopératives de femmes, associations de femmes, association des citoyens actifs etc.) Mais, de façon générale, à Pharsala et contrairement à ce qu'on observe dans le cas de Mouzaki, le faible degré d'émergence des acteurs locaux s'explique par l'incapacité de combiner le contexte national et local notamment par le manque de leaders locaux et une difficulté de coopération produite par la division administrative du territoire de l'ancienne éparchie. |
| C. Prise en charge des activités par les acteurs | 5 | En général ces acteurs se mobilisent plutôt dans le cadre d'un processus de développement déclenché par des programmes de financement |
| | 6 | L'origine est en partie la crise agricole et à la nécessité de s'orienter vers une pluriactivité familiale plus large. |
| | 7 | A Pharsala l'identité locale (cohésion socio-culturelle faible) est peu présente et donc peu explicative. |
| | 8 | La prise en charge par les acteurs locaux dépend de la présence des divers groupes socio-culturels. Elle n'a pas facilité le dépassement de l'handicap de la division administrative de la zone. Le mode de gouvernance est basé sur des partenariats entre les secteurs Public, associatif et privé, bénéficiant d'une législation progressiste, des financements etc. |
| | 14 | Fort degré de multisectorialité des dynamiques d'activités telles qu'elles relèvent des initiatives en cours portées par des petits partenariats (collectivités, services publics et privé). Mais, les 4 collectivités territoriales se limitent, presque à 95% de leurs projets-actions, aux infrastructures et beaucoup moins aux équipements sociaux. |
| D. Processus de | 10 | Dans une première phase, des exemples d'initiatives portées par des acteurs locaux dans le cadre de stratégies familiales: fromagerie de Zacharie d'origine nomade valorisant son savoir-faire traditionnel et les relations interpersonnelles avec les éleveurs et les réseaux de ce groupe d'ex-nomades. L'entreprise Aigli (sale de fêtes, hôtel), l'entreprise de Catering, l'usine de production de sacs en plastics, l'usine de papeterie, la création des nouvelles unités d'élevage ovin, etc. Parallèlement, lors des réunions d'information sur l'entrepreneuriat local, des dizaines de jeunes entrepreneurs potentiels ont présenté leur projet et demandé du soutien pour leur mise en oeuvre. Dans une deuxième phase, caractérisée par l'intervention de ANKA, de l'Université de Thessalie et d'autres |

| | | |
|----------------------------------|----|---|
| | | structures publiques d'appui, apparaissent des initiatives plus collectives prenant la forme de petits partenariats associant le public, l'associatif et le privé (collectivité territoriale, la chambre de commerce et d'artisanat, l'association des producteurs du Halva) avec comme objectif la spécification des ressources locales (le Halva, la mythologie -pays d'Achille, l'ancien chemin de fer métrique etc). |
| développement territorial | 11 | Oui, en tenant compte que cette articulation dépend dans un certain degré de la région comme l'échelon déconcentré de l'Etat qui a le pouvoir de décision sur l'éligibilité et le financement des projets |
| | 12 | Les facteurs nationaux permettent et favorisent dans une certaine mesure la territorialisation des activités si les acteurs locaux ont la capacité à articuler leurs interventions autour de ressources territoriales. La contractualisation n'existe pas pour les projets de développement territorial d'un territoire. Elle ne concerne que les programmes Leader et PIDER dont le rôle, dans le cas de Pharsala, n'a pas été important à cause du fait que les quelques villages bénéficiaires ont été intégrés dans une zone Leader plus vaste (dépassant les limites de la petite région) sans cohésion ni géographique ni culturelle ni économique. |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Bien que la collectivité dispose de certaines compétences pour intervenir dans le cadre de la gouvernance locale dans laquelle il est vrai elle joue un rôle décisif, elle n'a pas de tels moyens pour jouer ce rôle et mobiliser ainsi les acteurs. |
| F. Autonomisation | 15 | Par la législation, il y a une grande autonomie réelle des associations de développement par rapport à l'Etat et son échelon déconcentré la région. Mais, le Département de Larissa auquel appartient la petite région de Pharsala, vient juste de créer une Agence, ce qui montre que pendant ces 20 années d'application des programmes Leader et PIDER, la petite région de Pharsala n'a pas pu bénéficier des services de soutien et d'accompagnement d'une telle structure. |
| des territoires | 16 | La mobilisation des populations n'est pas assez effective pour le repérage des ressources locales à valoriser. |
| | 17 | Il y a des problèmes d'harmonisation de la détection des porteurs de projet en raison de la forme – et de la rigidité pour certains- des financements. |

F. Les régions situées dans l'est méditerranéen :

ALBANIE ; Durrës - Kavaja

| Thèmes | questions | |
|---|-----------|---|
| Carte identité territoire | | Zone littorale comprenant 5 municipalités au milieu de la côte est du pays. |
| A. institutions administratives | 1 | La décentralisation en est à son début. La déconcentration est faible. Elle est palliée par les projets de développement comme ceux de la Banque Mondiale qui assurent à la fois l'appui au développement et la gestion d'un certain nombre de services à l'agriculture. |
| | 2 | |
| B. Emergence des acteurs locaux | 3 | Début d'émergence mais lié aux projets B.M. ou ONG internationales. Pour BM, c'est pour gérer les réseaux d'irrigation. |
| | 4 | La seule « structuration locale » est celle des projets ou des territoires pris en charge par des ONG internationales. |
| | 9 | Il n'y a pas de cadre institutionnel pour ça. |
| C. Prise en charge des activités par les acteurs | 5 | Les acteurs locaux sont d'une part des agriculteurs locaux qui cherchent à se diversifier avec le tourisme (location de chambres d'hôte). Des promoteurs immobiliers construisent aussi. |
| | 6 | Prise en charge des activités nécessaires à la mise en œuvre des projets et impossibles à assurer par le promoteur public (B.M.) ou associatif (ONG internationales). |
| | 7 | Pas d'associations « spontanées ». |
| | 8 | Elle est suscitée et gérée par le contexte international (BM et ONG). |
| | 14 | Ce sont les intervenants dans le tourisme qui gèrent le « mal-développement » du tourisme dans la zone (dégradation forte de l'environnement). Le tourisme apparaît « spontanément » avec les promoteurs extérieurs à la zone. En fait c'est de la pluriactivité agro-touristique. Le marché local agricole se développe. |
| D. Processus de développement territorial | 10 | Non |
| | 11 | Non |
| | 12 | Non |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | En fait ce sont les acteurs extérieurs qui assurent la gouvernance ! |

| | | |
|---|----|--|
| F. Autonomisation des territoires | 15 | Infrastructures très défailantes. L'Etat ne joue pas son rôle. |
| | 16 | Grand problème d'environnement. Grande inquiétude car le marché foncier baisse. Cela est dû au mauvais état de l'environnement (infrastructures et pollution) qui décourage les acheteurs malgré la situation exceptionnelle de la côte. |
| | 17 | |

EGYPTE

Tiba

| Thèmes | questions | |
|---------------------------|-----------|--|
| Carte identité territoire | | <p>L'agriculture égyptienne est un cas exceptionnel en Méditerranée, pour des raisons d'ordre naturel et géographique et pour des raisons historiques et sociales : désert, 48.000 km² habités, 2100 hab/km², 75 Millions d'habitants, absence de pâturage et de parcours. 2 types de zone : les anciennes terres (la vallée) : poids de l'histoire, des liens familiaux, des pouvoirs locaux.</p> <p>Zone dans les nouvelles terres, mise en valeur il y a 15 ou 20 ans : création de nouvelles sociétés, unis par la nécessité de gérer une nouvelle ressource : l'eau : Y aura-t-il ou non création d'un nouveau territoire ? Liens entre acteurs et pouvoir central :</p> <p>Zone d'étude : TIBA : à l'ouest du Delta : 7.404 exploitants travaillant 13.823 ha.</p> |
| A. Institutions | 1 | <p>L'Egypte reste fortement centralisée malgré une décentralisation-déconcentration qui semble assez formelle. Le processus est un choix politique mais les règles et les modalités vident le processus de tout sens. 29 gouvernorats et 1145 Unités Villageoises Locales (UVL).</p> |
| administratives | 2 | <p>Existence d'un pouvoir central très ancien (depuis 5000 ans), lié à la nécessité de l'irrigation, mode de production asiatique ou sociétés hydrauliques.</p> <p>Rapport très fort entre Etat et agriculture. L'Etat assure les travaux d'aménagement nécessaires. Les terres agricoles ont toujours été la propriété de l'Etat, jusqu'au milieu du 19^e siècle.</p> <p>81% des EA : - de 1ha, 0,22% des EA ont plus de 21 ha. 3.200.000 EA + 800.000 EA sans terre. Priorité nationale : intensification (doublement de la surface récoltée : 6.100.000 ha, pour 3.550.000 ha réels) et mise en valeur de nouvelles terres (25% de la SAU, 8% de la population agricole, 80% des investissements privés).</p> <p>Système pyramidal : village mère et villages satellites, district et gouvernorat, avec à chaque niveau des</p> |

| | | |
|-------------------------------|----|--|
| | | <p>assemblées élues : le chef est nommé et non pas élu. Les collectivités territoriales ne lèvent pas l'impôt, les associations et ONG nationales sont subventionnées.</p> <p>Dans la zone une instance de coordination du ministère de l'agriculture : la « direction du contrôle général ».</p> |
| Emergence | 3 | <p>Associations de développement local : plus de 6.700, plus présentes en zones rurales ; Il y a de plus 1437 « unités sociales » (antennes du Ministère de la Solidarité Sociale) en milieu rural contre 701 en ville: Il y a donc en général un fort contrôle des pouvoirs publics, manque d'autonomie, et de faibles capacités locales.</p> <p>Importance des pouvoirs locaux traditionnels, nécessité de composer avec les systèmes locaux traditionnels. .</p> <p>Dans la zone 3 types d'associations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - usagers de l'eau (fonctionnement difficile), - développement local (manque de moyens, dépend des ONG extérieures à la zone), - association des producteurs-exportateurs horticoles. <p>Pour la zone le problème central est un problème d'identité : la zone n'a que 20 ans !</p> |
| des acteurs locaux. | 4 | <p>Dans la zone de TIBA, 2 associations de développement local, l'une liée au projet de mise en valeur et l'autre de « protection de l'environnement ».</p> |
| | | |
| C. Prise en charge des | 5 | <p>Ponctuellement ça existe. Une thèse récente a montré que dans un village (15.000 hab) ce sont les associations qui assurent appui et accompagnement du développement en articulation avec les pouvoirs publics...Est-ce un cas isolé ?</p> |
| Activités par | 6 | <p>L'émergence des acteurs locaux serait « sporadique ». Pourtant il y a énormément d'associations...</p> |
| Les acteurs | 7 | <p>La prise en charge par les acteurs locaux se ferait souvent de manière ponctuelle et est souvent une réaction à un problème isolé. Permanence ou instabilité du phénomène associatif ?</p> |
| | 8 | |
| | 14 | |
| | | |
| D. Processus de | 10 | <p>L'eau est toujours aux mains de l'Etat, mais il y a une tendance à transférer cette fonction à des associations d'irrigants.</p> <p>Peut on parler d'un processus de territorialisation d'un espace donné, en présence de ressources très « territorialisées » (l'eau), mais en l'absence de dynamique territoriale ?</p> <p>Il y a territorialisation, à partir du moment où d'autres activités viennent se greffer, mais ce n'est pas encore vraiment le cas dans la zone.</p> |

| | | |
|----------------------------------|----|--|
| développement territorial | 11 | On serait au stade de la préterritorialisation. Il est intéressant d'analyser le phénomène dans les zones de peuplement traditionnel (vallée et delta cf El Ezab) et dans les nouvelles terres. |
| | 12 | Dans la zone, difficultés venant d'abord du peu de recul historique (20 ans). Ce n'est pas encore un «territoire» aussi en raison du déficit de capital social. Mais la faiblesse des institutions publiques est aussi une raison de cette absence d'émergence de territoire. Enfin le fait que la production soit entièrement tournée vers l'extérieur freine l'émergence d'une prise en charge par les acteurs locaux d'une meilleure valorisation de la principale ressource territoriale qu'est l'eau. |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Très variable d'une zone à l'autre. Pour la zone de TADA, partagée entre la gouvernance « civile et administrative assurée par une « administration du contrôle général » et les deux associations. Elle est en fait entre les mains de certains acteurs privés (grands agriculteurs) |
| F. Autonomisation | 15 | Oui parce que isolée et « délimitée » mais avec des facteurs de dépendance, administratifs et surtout économiques. Rôle des gds propriétaires ? |
| des territoires | 16 | |
| | 17 | |

EGYPTE

El Ezab

| Thèmes | questions | |
|---------------------------|-----------|---|
| Carte identité territoire | | « El-Ézab Bahari », village faisant partie de l'Unité Villageoise Locale (UVL) d'El-Ézab, district d'Esna, Haute-Égypte. Village de 19 000 habitants, d'une surface de 3 252 feddans (1 366 ha) incluant les zones bâties et les terrains agricoles étendus du Nil jusqu'au désert. Le village d'El-Ézab Bahari est lui-même réparti en 3 zones bâties (du nord au sud : El-Nasreya, El-Fawares, Hamrodan). |
| A. institutions | 1 | El-Ézab est une UVL composée de 2 villages : El-Ézab Bahari (village mère, siège de l'administration locale, c'est-à-dire le président nommé par l'État et le Conseil populaire local élu) et El El-Ézab Quebli (seul village satellite). |
| administratives | 2 | En 1991, El-Ézab est devenu indépendant avec le statut d'UVL ; il avait auparavant le statut d'un village satellite rattaché à l'UVL d'Asfoun. Cette décision est |

| | | |
|---|---|---|
| | | purement étatique, sans doute dans le but de favoriser le développement par un découpage administratif plus maîtrisable compte tenu de l'augmentation de la population. |
| B. Emergence | 3 | Les acteurs locaux institutionnalisés sont surtout des associations de développement local. Ils collaborent avec les pouvoirs publics locaux que sont l'administration de l'UVL et l'Unité de Solidarité sociale (antenne locale du ministère qui porte le même nom) et aussi avec les élus locaux et d'autres partenaires. |
| des acteurs | 4 | Une dizaine de ces associations existe dans El-Ézab Bahari, dont la moitié est inactive ou presque. Les deux associations étudiées de près dans le cadre de cette recherche sont parmi les plus actives dans le développement local. |
| locaux | 9 | Une dynamique liée au contexte local est indéniable, articulée autour de quelques acteurs clés, leaders locaux naturels qui sont particulièrement investis dans les associations étudiées. Cette dynamique rencontre un encouragement des organismes étatiques ou au moins un laissez-faire et sait profiter d'un contexte global favorable par le biais de bailleurs de fonds étatiques comme le Fonds Social pour le Développement ou des bailleurs internationaux. |
| | | |
| C. Prise en charge des activités par | 5 | Oui, en participant avec les organismes étatiques et les élus locaux. |
| | 6 | Chaque activité ou projet a son origine particulière, généralement par l'articulation entre un besoin local et une possibilité d'une réponse à ce besoin en collaborant avec des acteurs extérieurs (État ou bailleurs de fonds). La structuration des acteurs en associations de développement permettent un cadre adapté à cette rencontre entre des dynamiques locales et celles venant de l'extérieur. |
| les acteurs | 7 | Le découpage administratif est un élément de référence pour toute intervention faite par les organismes étatiques pour correspondre aux frontières de l'UVL. Les dynamiques associatives jouissent d'une plus grande flexibilité spatiale qui se traduira par un territoire à géométrie variable. |
| | 8 | Les acteurs associatifs sont en train de définir et redéfinir constamment des limites spatiales qui leur semblent pertinentes en fonction de leurs attentes, de leurs besoins, des opportunités qui se présentent devant eux, et surtout des dynamiques sociales qui sont à l'œuvre. Ce jeu d'interaction sociale permet à chaque projet ou activité de constituer une variante spatiale : parfois le territoire d'action est indéfinissable traversant |

| | | |
|--|----|---|
| | | les frontières administratives, parfois il correspond à l'UVL, à l'ensemble du village d'El-Ézab Bahari et parfois même il se limite à la zone bâtie d'El-Fawares à laquelle la majorité des responsables des deux associations étudiées appartiennent. |
| | 14 | Ils participent à cette prise en charge dans différents domaines : infrastructure (projet de l'eau potable et projet de collecte des eaux usées), services (jardin d'enfants) et production locale (agriculture raisonnée, agriculture pour l'exportation, production de compost). À cela s'ajoutent différents projets de micro crédit en faveur des femmes. Chaque activité ou projet est indépendant même si se sont les mêmes associations qui les prennent en charge. |
| D. Processus de développement territorial | 10 | Les appartenances territoriales des acteurs associatifs expliquent en partie les choix de délimitation spatiale des activités et des projets. La nature de chaque activité ou projet explique le reste. Le découpage administratif sert de base de négociation ; résultat : flexibilité spatiale et territoire à géométrie variable. |
| | 11 | Sans prétention de représentativité statistique, on peut dire que le cas d'El-Ézab Bahari n'est pas un cas isolé dans le milieu rural égyptien traditionnel (les villages de la vallée et du delta du Nil). |
| | 12 | Le cas étudié montre bien l'articulation entre les différents échelons et les différents types d'acteurs qui collaborent souvent au-delà des cadres institutionnels prescrits et parfois même dans des relations informelles. |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Il y a un nouveau mode de gouvernance qui commence à voir le jour mais qui reste difficile à définir. La montée en puissance des associations, l'apparente prédominance des organismes étatiques et les intérêts des acteurs privés représentés par les grands exploitants agricoles font que la gouvernance réelle ne correspond pas à ce qui se laisse généralement apparaître. Il faut vérifier ultérieurement si ce nouveau mode de gouvernance pourra s'exprimer moins timidement. |
| F. Autonomisation des | 15 | Oui, l'autonomie est réelle. Bien sûr elle s'inscrit dans le contexte local et aussi dans un contexte plus large. Les relations entre les associations et les organismes étatiques et aussi avec d'autres structures notamment les bailleurs de fonds sont des facteurs qui relativisent cette autonomie sans la mettre en doute. |
| | 16 | Oui, on peut parler d'un processus réel et efficace. Il faut toutefois prendre en compte les appartenances des acteurs à une famille et à une zone bâtie, leurs intérêts |

| | | |
|-------------|----|--|
| territoires | | économiques, les rapports hommes femmes, les tendances religieuses et les sensibilités politiques : autant de facteurs qui ont une influence sur les décisions liées aux activités et projets associatifs. |
| | 17 | Il n'y a pas de mécanisme précis de détection de porteurs de projets. Les facteurs cités dans les points 15 et 16 sont des éléments d'explication. |

LIBAN
Balbeck Hermel,
Hermel Ouadis.

| Thèmes | questions | |
|---------------------------|-----------|--|
| Carte identité territoire | | Région de Balbeck Hermel 299.775 habitants. Hermel Ouadis, extrême nord –ouest du Liban (37.767 habitants). L'ensemble situé au Nord de la plaine de la Beqaa. Ancienne zone des cultures « illicites » actuellement reconvertie. C'est une région qui présente les deux formes sociales « clans et familles ». En effet, la région comporte des clans qui proviennent d'origines externes différentes, qui sont connues par leur nom de familles. La région comporte aussi des familles dont certaines sont puissantes comme les clans, bien que n'ayant pas les caractéristiques des clans. |
| A. Institutions | 1 | La décentralisation va jusqu'à la commune. Les montagnes sont un territoire de refuge des minorités. Territoire = notion ambiguë issue d'un découpage religieux. Avant l'indépendance on avait un double « Caïmacamat » : 1 gouverneur chrétien français et un gouverneur druze. L'Etat du « grand Liban » dont les frontières actuelles datent de 1920 a pour capitale Beyrouth. C'est 1 pays avec des territoires religieux : (Druze, chrétiens, sunnites + Chiites). Le Liban est divisé en 6 Mohafazats (régions) et 24 cazas (départements). L'Etat pratique de fait la « Politique du laisser faire » : commerce dans les grandes villes, agriculture délaissée. Beyrouth abrite 50% de la population et 80% de l'activité industrielle et des services. Après 1950, on a assisté à une montée en puissance du mouvement coopératif. Les associations émergent pendant la guerre 1975-1991. Après la guerre: décentralisation, et en 2000 : déconfessionnalisation c'est-à-dire arrêt de la « répartition des fonctions entre chrétiens et musulmans » telle qu'elle avait été fixée en 1930. En 2009 : reprise de la loi électorale de 1960. Des consultants ont élaboré le Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire Libanais, sans consulter |

| | | |
|---------------------------|---|--|
| | | les municipalités. L'Etat laisse aux ONG le soin d'accompagner des projets locaux. |
| administratives | 2 | Le degré de décentralisation-déconcentration est un choix politique de l'Etat. La structure spatiale de la population (famille et clans) s'explique par l'histoire. Au Liban, la centralisation effective est encore dominante. On attend l'an 2010 pour commencer la décentralisation. |
| | | |
| B. Emergence | 3 | Forte structuration fondée sur les « clans » : 4 clans à Baalbeck et 20 grandes familles, tandis que sur Hermel il y a 8 clans et 16 grandes familles. |
| des acteurs | 4 | L'institutionnalisation de la structure territoriale est socialement existante. Le clan et la famille sont des structures réelles solides mais elles n'ont pas de reconnaissance institutionnelle officielle. Il y a 12 clans, qui se définissent par des liens de parenté et qui ont un territoire et 36 grandes familles. Ca existe au Liban, mais aussi en Irak, en Syrie et en Jordanie. |
| locaux | 9 | Le degré d'émergence des acteurs locaux s'explique donc par le contexte local. |
| | | |
| C. Prise en charge | 5 | Forte structuration associative locale, 20 associations de nature « économique », dont 17 coopératives. Forte présence des ONG étrangères et locales qui ont pris en charge de fait des territoires. Domination par une réalité clanique et familiale. Tous les clans et familles qui se sont installés depuis de longues périodes, se sont installés sur les villages et montagnes du Mont Liban. Un clan dispose d'un domaine géographique défini, une activité économique. Il se tient éloigné du pouvoir central. Dans les zones étudiées, on a trouvé 2979 agriculteurs, 11045 ha cultivés, 137 stations piscicoles, 3 hôtels, 2 gîtes ruraux, 1 projets d'agro tourisme, et... des personnes qui font du commerce de produits alimentaires, de pétrole, etc... de façon illégale. Emergence d'acteurs associatifs : elle est effective dans tous les domaines, par des gens originaires du territoire |
| activités par | 6 | Les problèmes à résoudre, tels qu'ils se sont posés, sont relatifs à la « reconversion » progressive de l'agriculture après l'interdiction des cultures illicites. |
| les acteurs | 7 | La prise en charge territoriale est calquée sur cette délimitation territoriale du clan et/ou de la famille. Activités principales : Elevage et parcours, oliviers, truites, Tourisme vert, berges de rivière « bucoliques ». |
| locaux | 8 | La prise en charge dépend de la structure clanique. |

| | | |
|--|----|--|
| | 14 | L'activité reste plutôt sectorielle : à chaque activité, une structure correspondante. Trois secteurs d'avenir : agricole, tourisme, activités sportives et surtout nautiques. |
| D. Processus de développement territorial | 10 | Oui, toutes ces activités sont «territorialisées» du fait qu'elles sont gérées exclusivement par des acteurs appartenant au même clan et donc au même territoire. |
| | 11 | Il y a le problème des gens n'appartenant pas au clan...mais est-ce qu'on sait s'il est résolu et comment ? |
| | 12 | Plusieurs projets dans la zone : Projet public : petit barrage. Projet ONG par ONG italienne : pisciculture, activité et organisation des femmes. Projet de l'UE : moulins à huile, du PNUD : infrastructure ... |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | La gouvernance générale du territoire est assurée par le clan. La gouvernance du projet par l'ONG responsable qui va alors susciter la création d'associations et gérer avec elle le processus de développement. Les associations agiront alors en relation avec leur clan ou leur famille d'appartenance. |
| F. Autonomisation des territoires | 15 | Territoire très autonome depuis toujours et renforcé dans ce sens par la guerre et les cultures illicites. Il y a même dans certains domaines affranchissement des règles édictées par le pouvoir central. |
| | 16 | Le clan et/ou la famille sont donc souvent un acteur « englobant » du processus de développement car rien ne peut se faire sans l'accord de leurs responsables. |
| | 17 | |

PALESTINE
Vallée du Jourdain

| Thèmes | questions | |
|---------------------------|-----------|---|
| Carte identité territoire | | Cisjordanie occupée, fragmentation du territoire, présence de colonies juives avec corridors d'accès, points de passage et murs : situation kafkaïenne d'équilibre instable. Il y a aussi des zones militaires dont l'accès est interdit aux palestiniens = parcours. Les autorités israéliennes contrôlent la ressource hydrique, en particulier le long du Jourdain. Territoire entre montagne et vallée du Jourdain, englobant Jéricho, zone rurale, 10.000 km ² , 80.000 hab (9.000 colons juifs), SAU = 45.000 ha et 14.000 ha de terres cultivées; maraîchage = 6500 ha, grandes cultures = 5000 ha, accès aux ressources en eau. |

| | | |
|---|---|--|
| A. institutions administratives | 1 | Création de l'autorité palestinienne. Mise ne place d'un conseil législatif, structuration administrative sous forme de gouvernorats : 16 + 5 : pouvoir des gouverneurs très réduit, et le personnel administratif a des compétences très réduites. Fortes difficultés pour les institutions centrales à travailler avec les institutions locales. Selon l'accessibilité aux territoires, les compétences locales sont plus ou moins importantes. Dès que l'Etat est en retrait, on voit apparaître les processus de territorialisation. Budget = 3% du budget de l'autorité palestinienne. |
| | 2 | Une décentralisation est nécessaire pour mobiliser les acteurs locaux mais n'est pas possible aujourd'hui compte tenu de la tutelle israélienne et du manque de moyens des collectivités territoriales. |
| B. Emergence | 3 | Acteurs publics : gouvernorat, nommé par le Président, joue un rôle de coordinateur, sans avoir de moyens considérables. Conseils de villages (élus ?), dans des zones difficiles d'accès, permettent d'organiser les agriculteurs. Acteurs privés : ONG et entreprises. ONG = ONG palestiniennes apparues après la première Intifada (PARC : volontaires palestiniens issus de la diaspora), et ONG internationales : JAICA (Japon, vallée du Jourdain, oléiculture, parc agro industriel), NICOD : zone de Tubas, amélioration de la qualité de l'huile, FAO, palmiers dattiers, Coopération espagnole : palmiers dattiers, Syndicats agricoles : Union des agriculteurs palestiniens, Secteur privé non agricole. |
| des acteurs | 4 | La structuration locale est peu organisée institutionnellement, les ONG sont pilotées de l'extérieur et les organisations des agriculteurs restent très sectorielles. Les coopératives sont dynamiques mais peu coordonnées entre elles. |
| locaux | 9 | L'émergence des acteurs locaux est strictement liée au contexte politique et à la dégradation de la gouvernance des autorités centrales, nécessitant une prise en charge locale de la survie. |
| C. Prise en charge des activités par | 5 | Foisonnement associatif pour prise en charge des carences centrales. |
| les acteurs | 6 | Héritage historique et patrimonial considérable : carrefour de 3 religions monothéistes, donc énorme potentiel touristique (sous réserve de la paix). Puits, accès aux ressources en eau. On a donc deux types de prise en charge : la ressource spécifique et le quotidien (eau). |
| | 7 | La délimitation est évidemment au cœur de la problématique palestinienne et du voisinage avec les israéliens. |

| | | |
|--|----|--|
| | 8 | Cette prise en charge dépend d'une stabilité institutionnelle et politique globale |
| | 14 | La multisectorialité reste encore un potentiel. |
| D. Processus de développement territorial | 10 | Conditions défavorables : Difficultés d'accès au marché, difficultés d'exportation, difficultés d'accès aux parcours, conditions favorables : Ancrage historique du Territoire, présence d'ONG internationales. Mobilisation autour de la filière de l'olivier, mais baisse du prix de l'huile d'olive : 50 %, concurrence internationale très forte. |
| | 11 | La question n'est pas pertinente pour le cas de la Palestine. |
| | 12 | Existence d'obstacles massifs. Présence d'ONG internationales : ne s'agit-il pas d'une forme de dépendance qu'il faut mettre en avant ? A discuter : la coopération japonaise semble très intégrée, les ONG sont présentes dans une perspective d'aide et non de développement. |
| E. Gouvernance spécifique | 13 | Mode de gouvernance complexe du fait des contraintes de la situation. La Palestine ne saurait en l'état actuel « faire modèle ». |
| F. Autonomisation des territoires | 15 | Dépendance absolue : risque de grignotage du territoire palestinien au fur et à mesure des avancées de la territorialisation : territorialisation sous occupation israélienne. |
| | 16 | Mobilisation réelle sur le volet vie quotidienne mais seulement possible sur le volet ressources spécifiques. |
| | 17 | Aujourd'hui ce sont plutôt les filières qui révèlent les porteurs de projets lorsque ceux-ci ne proviennent pas des ONG étrangères. |

II. Analyse comparée entre les régions : invariants et différences

Dans le paragraphe précédent, on a formulé, d'après les analyses régionales, les réponses aux 17 questions de la problématique pour chaque région étudiée.

Cette première étape permet d'élaborer une analyse comparée qui prend pour cadre les 6 thèmes regroupant les 17 questions de la problématique déjà précisés à savoir :

- * Institutions administratives (questions 1 et 2)
- * Emergence des acteurs locaux (3,4, 9)
- * Prise en charge des activités par les acteurs locaux (5, 6, 7, 8 14)
- * Processus de développement territorial (10,11, 12)
- * Gouvernance spécifique (question13)
- * Autonomisation des territoires (15, 16, 17)

Cette deuxième démarche est intéressante. Elle est du même genre que celle que nous avons faite pour les indicateurs en classant les pays non pas par groupe prédéterminés (Maghreb, Union Européenne, Est Méditerranéen) mais simplement par leur performance dans chacun des six thèmes. Il suffira, pour le faire, de s'inspirer étroitement ce qui aura été fait dans les tableaux ci-dessus.

On a tenté d'en tirer des tableaux par pays à partir des questions regroupées par thème mais cette représentation assez délicate n'apportait pas d'éclairage comparatif supplémentaire. On a préféré transformer d'abord les six thèmes utilisés ci-dessus en 6 questions centrales qui sont celles des 6 thèmes ci-dessus :

- Quel est le niveau de décentralisation-déconcentration administrative dans le pays ?
- Quel est le degré d'émergence des acteurs locaux dans les régions étudiées ?
- Y-a-t-il ou non et à quel degré prise en charge des activités par les acteurs locaux dans ces régions ?
- Est-ce que l'on voit émerger un processus de développement territorial ?
- Y-at-il une gouvernance spécifique qui se met en place ?
- Quel est le degré d'autonomisation des territoires ?

Dès lors on peut tenter une présentation plus synthétique des réponses à ces 6 questions telles qu'elles apparaissent dans les 16 fiches.

Cette présentation consiste pour chacun des 6 thèmes à classer les 16 régions en 3 groupes de réponses :

- niveau, degré, émergence du phénomène représenté par le thème, fort ou important,
- niveau, degré, émergence du phénomène représenté par le thème, moyen ou dans une phase de mise en place,
- niveau, degré, émergence du phénomène représenté par le thème faible ou inexistant.

Cette démarche a permis de rapprocher – et donc de comparer – les zones de façon plus précise et surtout de façon plus synthétique qu'avec les tableaux par pays.

Thème I : Quel est le niveau de décentralisation-déconcentration administrative dans le pays ?

Ce premier thème a déjà été traité dans le chapitre I. Il montre bien que les pays étudiés se sont effectivement tous engagés dans le processus de décentralisation-déconcentration. Tout au plus peut-on partager les 10 pays en deux groupes :

- décentralisation-déconcentration achevée : Maroc, Espagne, France, Grèce.
- Décentralisation en cours ou seulement formelle : Albanie, Algérie, Egypte, Liban, Tunisie.
- Décentralisation qui pose problème... : Palestine.

Concernant ce premier thème, on ne peut que rappeler les remarques déjà énoncées :

- Il y a partout un processus de décentralisation-déconcentration qui a été opéré. Algérie, jusqu'aux communes, ainsi que Maroc.
- Mais ce processus est plus ou moins effectif selon les moyens dont vont disposer les échelons décentralisés pour le mettre en œuvre. Ainsi, en Tunisie, la décentralisation est inachevée (problème des communes rurales). Il y a un début de fiscalité locale mais pas pour le monde rural.
- C'est ce dernier point qui handicape sérieusement des pays comme l'Albanie, l'Egypte et le Liban où pourtant une décentralisation formelle existe. Mais le Liban a aussi la superposition de la territorialisation administrative, clanique et religieuse. En Egypte, il existe une déconcentration limitée, pas de décentralisation : collectivités sans budget propre, ni autonome financière.
- Quant à la Palestine, on comprend bien que ce processus demanderait un minimum d'autonomie des échelons décentralisés, ce qui n'est pas possible avec l'occupation israélienne.
- La décentralisation-déconcentration joue aussi un rôle politique : Ainsi, en Espagne, c'est un instrument politique de régulation des conflits territoriaux. L'institutionnalisation formelle de l'État démocratique est une réponse à la nécessité d'un consensus entre les forces « autonomisatrices » et les forces centralisatrices. On note aussi une demande de plus d'autonomie fiscale et d'un renforcement des transferts de l'État
- En France, il y a hyperdécentralisation et hyperdéconcentration, mais cela fait émerger des conflits de compétences, régulés par le cumul des mandats, et par des modes de compensation des déficits de l'État. Forte pression des collectivités locales au départ, contre une hyper centralisation antérieure.
- En Grèce, il y a ce qu'ils appellent « Décentri-concentration ». C'est une recentralisation après décentralisation, décentralisation inachevée, du fait du défaut d'élection du Conseil régional, clef de voûte de cette structuration.

Thème II : Quel est le degré d'émergence des acteurs locaux dans les régions étudiées ?

Pour ce deuxième thème on peut classer les pays en trois groupes :

- Degré d'émergence important : Maroc, Espagne (les 2 régions) France Diois, Grèce Mouzaki, Tunisie BéniKhedache, Egypte El Ezab.

- Degré d'émergence en cours et/ou moyen : Algérie (les 2 régions, compte tenu des PPDR) Tunisie Ain Draham, Palestine Jourdain, Liban, Egypte Tiba , Grèce Farsala, France Ardèche.
- Degré d'émergence faible : Albanie,

Pour ce qui est de ce deuxième thème, on a déjà indiqué que l'on pouvait analyser cette émergence au travers de trois indicateurs :

- Importance de l'autonomie des acteurs publics locaux dans la décision de prendre en charge tel ou tel projet nouveau émergeant de la population.
- Présence effective d'associations locales
- Mobilisation des acteurs privés sur des activités nouvelles touchant au développement territorial

Il faut donc signaler que la situation des 16 régions est de ce point de vue là assez positive. On voit bien en effet que le « tout Etat » est terminé et que du point de vue de l'activité économique tout au moins, l'initiative revient de plus en plus aux acteurs locaux, associatifs, privés et à un moindre degré cadres de l'administration locale.

On a souvent entendu dire qu'il faut se méfier de l'engagement des fonctionnaires locaux dans des activités initiées ou promues par des associations ou des privés parce qu'elle représentait un danger important de « récupération » de la part de l'Etat. Ce n'est pas toujours le cas et il existe de plus en plus souvent des fonctionnaires locaux qui s'engagent dans le secteur associatif local pour prendre en charge des domaines que l'Etat ne peut pas ou ne sait pas prendre en charge (la biodiversité en Tunisie par exemple).

Sans être un phénomène aussi achevé que la décentralisation, on voit bien en effet que, dans les régions étudiées, cette émergence est, au mieux importante et le plus souvent au moins en marche. Seule l'Albanie, victime d'un quasi abandon de l'Etat dans la zone concernée, ne voit pas venir cette émergence car le laisser faire et l'absence de programmation dans les activités touristiques ont abouti à une dégradation sérieuse de l'environnement qui remet en cause les possibilités d'une démarche agro-touristique.

Thème III : Y-a-t-il ou non et à quel degré prise en charge des activités par les acteurs locaux dans ces régions ?

- Prise en charge importante : Maroc, Espagne (les 2), Grèce Mouzaki, Egypte El Ezab, France Diois.
- Prise en charge moyenne : Palestine Jourdain, Liban, Egypte Tiba, Grèce Farsala, France Ardèche, Tunisie Béni Khedache, Algérie (les 2).
- Prise en charge faible : Albanie, Tunisie Ain Draham,

La « prise en charge » suppose une certaine « délégation » de pouvoir d'action et de pouvoir « financier ». Elle existe depuis longtemps pour un certain nombre d'associations, au Nord avec la mise en place du 2^o pilier de la PAC et au Sud avec le « désengagement de l'Etat » d'un certain nombre d'activités qui s'est traduit par une délégation aux associations, de la responsabilité de certains projets. Dans ce domaine, l'innovation ne réside pas seulement dans la délégation que font les Etats ou les institutions de financement, à des associations. Elle

commence à être intéressante pour répondre à nos questions, non pas si cette prise en charge est uniquement le fait d'un acteur local, quel qu'il soit, mais plutôt si au contraire elle devient « plurielle » et intéresse donc des acteurs locaux de plusieurs statuts (privé, public, associatif). Ce processus est important car il prépare une autre étape du développement territorial en mettant en place ce qui pourra devenir une « gouvernance spécifique ».

On voit bien ainsi se dessiner trois comportements collectifs dans les régions étudiées :

- Le premier des trois est dû essentiellement à la forte implication des acteurs associatifs et privés dans un contexte où l'Etat lui-même veut jouer le jeu d'une prise en charge « plurielle » des activités et des projets. C'est le cas au Maroc notamment. Mais c'est aussi le cas en Grèce (Mouzaki) où on assiste à l'émergence des agences de développement, des GAL et des ONG. On a là de fait une modification structurelle, mais un fonctionnement plus conjoncturel. D'autres phénomènes vont dans le même sens : groupements de producteurs, nouvelles associations à but non lucratif, associations culturelles, nouveaux investisseurs (diaspora), nouveaux bureaux de conseils privés, initiatives citoyennes informelles (environnement, culture). C'est aussi le cas en France surtout dans le Diois.

C'est enfin le cas de l'Espagne où l'on remarque l'existence d'acteurs traditionnels, coopératives, syndicats, qui ont modifié leurs comportements. Mais il y a aussi des acteurs nouveaux : GAL, associations de femmes et jeunes, communautés de communes.

Le Mouvement devient alors structurel : loi de développement régional, avec une très forte institutionnalisation, par les programmes ou par les lois.

- Dans le deuxième comportement, il y a prise en charge, mais elle est en quelque sorte freinée par un élément important : un « territoire » qui n'en est pas encore vraiment un, malgré les apparences (Egypte Tiba, France Ardèche, Grèce Farsala), une contrainte politique pour la vallée du Jourdain (forte restriction de circulation par exemple...) une prise en charge par les acteurs locaux seulement en cours à Tunisie Béni Khedache, ou la nature même des programmes (PPDR en Algérie)
- Dans le troisième cas, c'est sans doute au moins en partie une trop forte présence de l'Etat qui freine la prise en charge par les acteurs locaux (une agence de développement en Tunisie Ain Drahem, une délégation aux acteurs locaux pas achevée dans les PPDR en Algérie. Mais cela peut être aussi le contraire avec une prise en charge parfois destructrice et non contrôlée par les pouvoirs publics (en Albanie).

Thème IV : Y-at-il une gouvernance spécifique qui se met en place ?

- Gouvernance spécifique avec coordination institutionnalisée de la programmation et de la mise en œuvre : Tunisie BK, Espagne les 2, France Diois, Grèce Mouzaki.
- Gouvernance spécifique pas encore institutionnalisée : Maroc, Egypte El Ezab, Palestine Jourdain, Liban, Grèce Farsala, France Ardèche.
- Gouvernance spécifique pas encore mise en place : Algérie les 2, Albanie, Egypte Tiba

Dans le domaine de la gouvernance, on voit bien que l'institutionnalisation est un palier capital. Celle-ci traduit en effet deux phénomènes complémentaires : la volonté de l'Etat de changer les structures de décision et d'action en rendant les trois types d'acteurs locaux

responsables de ces structures. Mais aussi la volonté des acteurs locaux, associatifs et privés, de saisir cette opportunité pour prendre en charge effectivement leur propre développement.

Cette prise de responsabilité ne se fait pas facilement. Ainsi, pour les programmes LEADER, PRODER et PIDER, il a fallu qu'elle soit inscrite par l'Union Européenne dans le règlement intérieur de ces programmes (exemple : 50 % de privés présents dans les comités de programmation de chaque programme LEADER !). Idem pour le programme Béni Khedache en Tunisie. Mais le dynamisme des acteurs locaux privés et associatifs peut aussi accélérer le processus comme cela a été le cas dans le Diois et la région de Mouzaki en Grèce.

C'est ce qui explique qu'en Tunisie, en Grèce et en France, on puisse avoir, avec la même possibilité d'institutionnalisation instaurée par des règlements d'Etat, des exemples de gouvernance très divers...qui dépendent de la volonté d'implication des acteurs locaux.

En France, on est en présence d'une gouvernance évolutive selon les phases du projet : diagnostic : forte participation, prospective : idem, contractualisation : reprise en main par les élus. Capacité variable à peser sur les politiques publiques : grande capacité à diffuser les réussites. Rapports de force difficiles : recours aux assemblées élues.

On voit bien alors comment les 6 régions ou la gouvernance spécifique n'est pas encore totalement institutionnalisée (groupe 2) possèdent les ingrédients pour que cela se fasse mais qu'il existe des freins qui empêchent que cela se fasse totalement. Ainsi on note au Liban, une coordination certaine dans certains domaines, malgré la place dominante de l'initiative privée. On remarque, a contrario, une faible capacité à peser sur les politiques publiques dans un contexte de globalisation, mais il existe une capacité de coordination entre élus sur des politiques nationales.

En Grèce, on note une faible autonomie financière. Il y a par contre une certaine capacité à peser sur la politique (exemple : des manifestations agricoles ou des mise en place de structures comme le conseil de politique agricole).

Ainsi au Maroc, on a un début de changement, mais on ne peut pas parler encore de plateforme de coordination. Les administrations continuent à travailler de façon verticale, sans coordination. C'est un processus d'apprentissage, qui renforce progressivement les capacités des organisations.

Par contre, on note aussi que de petites associations de femmes qui sont arrivées à changer la loi sur la famille : les associations deviennent partenaires de l'État.

Pour le troisième groupe, on peut avancer que le problème de l'institutionnalisation ne s'est pas encore posé de telle manière qu'il puisse déboucher sur une gouvernance spécifique. En Algérie par exemple, la gouvernance est « verticale » plus qu'horizontale,

Il y a une certaine coordination entre acteurs associatifs et institutionnels, mais les associations ont des marges de manœuvre très faibles.

L'État reste au centre : initiation, financement et contrôle. On a là une très faible autonomie, voire un « noyautage » de fait des organisations.

On note aussi dans ce dernier groupe un faible impact des gouvernances naissantes sur les politiques publiques ; leur reconnaissance est en cours, mais dans certains cas cela prendra du temps.

Thème V : Quel est le degré d'autonomisation des territoires ?

- Forte autonomisation : Liban, France Diois, Tunisie BK, Egypte El Ezab, Espagne les 2, Grèce Mouzaki., Albanie, Maroc.

- Autonomisation moyenne : France Ardèche, Grèce Farsala, Egypte Tiba, Algérie les 2,
- Faible autonomisation : Palestine Jourdain.

Dans ce dernier point on change fortement de système de référence. En effet, les 9 régions que l'on peut dire fortement autonomisée le sont pour des raisons assez différentes :

- Par déficit de la présence de l'Etat et forte « poussée » de la société civile (Liban, Diois, Egypte EL Ezab, Albanie et Maroc)
- Par forte institutionnalisation du développement territorial (Tunisie B.K., Espagne les 2, Grèce Mouzaki)

Par ailleurs les régions en autonomisation moyenne sont dans cette situation soit parce qu'elles ne sont pas encore vraiment des « territoires » (France Ardèche, Grèce Farsala Egypte Tiba) soit parce que leurs programmes de développement « territorial » ne sont pas encore assez autonomes par rapport à l'Etat.

Enfin, on comprend bien les multiples raisons qui font que la Palestine, vallée du Jourdain, ne jouisse pas d'autonomie !

Nous aurions souhaité pouvoir comparer le degré d'autonomie financière de chaque zone étudiée. On a remarqué en effet, ponctuellement, que, par exemple, la capacité d'une zone de pouvoir répondre en tant que zone à des appels d'offres nationaux ou internationaux lui permet de franchir une étape importante dans ce processus d'autonomisation. Les informations n'étant pas disponibles systématiquement pour toutes les zones, il a été décidé de ne pas faire porter l'analyse comparée sur ce point là. Signalons cependant les faits suivants :

En Algérie par exemple, on a une très faible autonomie financière, voire un « noyautage » par l'Etat et un faible impact sur les politiques publiques : ça ne « remonte » pas malgré les élus locaux.

En Tunisie, faible autonomie financière également, attitude de « captation de rente ». Capacité très faible à peser sur les politiques publiques sauf les GDA, ou encore à Beni Khedache, où l'on note un changement en profondeur de la nature des rapports entre pouvoir local et pouvoir central. Par ailleurs, à Béni Khedache, on voit apparaître des financements d'opérations qui sont attribués directement aux associations, même s'il s'agit d'opérations décidées et gérées par les structures de développement territorial mises en place.

Conclusion :

Ce chapitre II avait un double objectif :

Après avoir « décrit » le processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs que l'on a utilisé dans nos analyses au niveau national de chaque pays, nous souhaitons d'abord tenter d'expliquer les formes que prend cette émergence.

Pour y parvenir, nous avons décidé de créer d'abord l'information nécessaire puisqu'elle n'était pas disponible dans les documents et études existants. Cette création d'information a

été effectuée en analysant une ou deux zones rurales dans chacun des 10 pays. L'analyse ainsi réalisée dans 16 zones a consisté à tenter d'approcher le processus de développement territorial tel qu'il se met en œuvre dans ces 16 zones. L'étude qui a été conduite a consisté d'abord à restituer le processus de développement territorial mis en œuvre dans la zone et à l'analyser ensuite au moyen d'une batterie de 17 questions regroupées en 6 thèmes.

Ce travail est présenté sous la forme de 16 tableaux (un par région) dont le contenu résume les réponses aux 17 questions.

Mais, expliquer, c'était aussi comparer et se poser la question de savoir pourquoi tel processus existe de cette façon là dans tel pays, et différemment dans un autre, et n'existe pas du tout dans un troisième cas de figure. Ce travail d'analyse comparée a été conduit en utilisant comme cadre les 6 thèmes qui regroupaient les 17 questions posées.

Il va nous permettre de passer à une analyse plus synthétique. Celle-ci consiste à revenir sur la définition du développement territorial telle que nous la proposons dans le chapitre I à partir de nos travaux antérieurs.²⁸⁵ On va alors pouvoir appliquer à chaque zone cette définition du développement territorial de manière à pouvoir mesurer l'implication de la zone dans ce type de processus.

²⁸⁵ Cf Premier Partie Chapitre II p. 21.

Chapitre III

La situation des pays devant le développement territorial

Les différentes analyses réalisées dans le cadre de ce projet de recherche sur l'émergence des territoires ruraux nous ont placé au cœur de la question du processus de développement territorial. La question qui était implicite au démarrage de nos travaux et qui est devenue explicite par la suite est bien celle de savoir si, dans certaines zones rurales méditerranéennes, on assiste ou non, actuellement, à un *processus de changement de modèle de développement*.

Un colloque récent²⁸⁶ a été pour certains d'entre nous l'occasion de mieux définir ce que pouvait être le développement territorial dans le cas des zones difficiles (Campagne, Pecqueur, 2009). Il ressort de cette analyse, qui s'inspire largement des travaux effectués dans le cadre de notre programme de recherche et sur des travaux initiés auparavant (Pecqueur, 2002) (Courlet, 2008), qu'un processus de développement territorial ne peut se mettre en place, dans un espace rural donné et pour et par la société rurale qui y vit, qu'à deux conditions que nous allons ci-après rappeler rapidement, une gouvernance spécifique et des activités spécifiques :

- La première condition concerne donc la « gouvernance ». Les observations faites dans le cadre de notre projet et dans le cadre d'études antérieures prouvent que la valorisation locale des ressources territoriales (cf ci-dessous) ne peut être mise en œuvre que si le territoire concerné est géré selon une « gouvernance » particulière. Celle-ci tient essentiellement au fait que le processus de développement mis en place doit changer de logique fondamentale. Comme nous l'avons formulé dans notre hypothèse de base²⁸⁷ : « le binôme acteurs publics-acteurs privés qui gérait jusqu'à maintenant les processus de « développement » au niveau local a vu arriver un troisième acteur, les associations. La mise en synergie de ce trio pour la valorisation locale des ressources territoriales doit être considérée comme une condition préalable à l'émergence du processus de territorialisation ».

Plusieurs travaux ont déjà été élaborés sur la signification de cette « mise en synergie » en terme de changement de logique et d'initiation de nouvelles structures (Campagne, Pecqueur 2009).

Ce constat nous a amenés à élaborer des hypothèses corollaires dont certaines se rapportent effectivement à la nouvelle gouvernance du territoire de développement²⁸⁸ :

« Le fait de travailler ensemble modifie les finalités et les fonctions de chacun de ces acteurs et crée de ce fait une mixité dans le processus de décision et d'action c'est à dire dans la gouvernance du développement de ce territoire :

- **Les acteurs publics** deviennent mixtes ou hybrides, en assurant certaines fonctions qui ne sont pas de leur ressort et en abandonnant des fonctions qui sont les leurs à des associations ou même à des acteurs privés.
- **Les acteurs privés** sont amenés à changer de logique :

²⁸⁶ « Sociétés en transition et développement local en zones difficiles DELZOD » IRA Médenine avril 2009.

²⁸⁷ Cf I° Partie Chapitre II : Problématique hypothèse et méthode.

²⁸⁸ Cf I° Partie Chapitre II op.cit.

- la contribution à la production de biens collectifs locaux remplace progressivement l'élaboration de biens standardisés destinés à être confrontés au marché mondial sur la base de la seule « compétitivité » de leur processus de production.
- Ces biens collectifs vont permettre aux entreprises de conforter la transformation de leur logique qui va progressivement se fonder sur la fabrication de biens « spécifiques » au territoire.
- Ces biens spécifiques échappent à la rente différentielle puisqu'ils sont en principe « uniques » et peuvent donc être valorisés comme tels.
- les entreprises se rendent ainsi dépendantes de leur territoire en cherchant à spécifier les ressources qu'elles vont utiliser.

- **Les associations** qui au départ se spécialisent souvent dans la construction et le fonctionnement de « services à la population » vont maintenant participer à part entière et gérer dans certains cas le développement économique du territoire²⁸⁹ ».

- La deuxième condition concerne les activités. Celles qui vont se développer sur la zone doivent viser à changer la « nature de la rente ». Jusque là en effet le développement d'une zone rurale était fondé sur la recherche des productions qui vont représenter des « avantages comparatifs » qui permettent de produire plus avec un coût équivalent ou la même chose avec un coût moindre. C'est ce que les économistes appellent la *rente « ricardienne »*. Or ce processus est impossible dans toutes les zones qui ne bénéficient pas justement des conditions naturelles ou économiques ou encore sociales ou politiques leur permettant de bénéficier de ces avantages comparatifs avec les productions dominantes dans cette zone. Par contre un certain nombre d'entre elles possèdent des ressources territoriales qui sont uniques car elles sont constituées de biens et de services identitaires que l'on ne retrouve pas ailleurs. Elles peuvent donc valoriser ces ressources à un prix plus élevé qui provient de leur caractère unique et identitaire. Elles bénéficient ainsi d'une rente que nous avons appelée la *rente territoriale*.

Cette rente va permettre aux populations concernées de se reproduire et de se développer. Comme nous allons le voir, un certain nombre des 16 zones étudiées dans cette recherche pratiquent ce genre d'activité et sont donc en train de construire cette rente territoriale. D'autres n'en sont pas encore là. Il a donc paru utile d'utiliser les réponses à certaines des 17 questions de la problématique pour situer chacune des zones par rapport à cette *deuxième question qui est celle de la valorisation locale des ressources territoriales*.

Globalement, on a donc décidé de tenter une évaluation des processus mis en place dans ces 16 zones pour déterminer, pour chaque d'entre elles, le degré d'intensité ou d'importance de chacune des composantes de la gouvernance d'une part et de celles de la valorisation locale des ressources territoriales d'autre part.

A. Cadre d'analyse et de représentation et explicitation du graphique ci-après :

a. Pour ce qui est de la gouvernance, on a utilisé 4 segments (ceux qui sont à gauche dans les graphiques ci-dessous) permettant de représenter en utilisant une note de 1 à 5 chacune des

²⁸⁹ Cf à titre d'exemple l'histoire des activités de l'association ADRAR au Maroc qui débute par la construction d'équipements sociaux pour s'orienter ensuite vers des activités plus économiques.

composantes de la gouvernance dans la région concernée. Les analyses effectuées permettent en effet d'identifier ces composantes au travers de quatre clefs de lecture principales :

- Degré de présence ou de force ou d'implication de l'Etat dans le processus de développement du territoire, notamment avec les processus de décentralisation et de déconcentration réels mis en place.
- Rôle fonctions et pouvoir des associations dans ce processus.
- Rôle et insertion des acteurs privés.
- Degré de construction et de mise en place d'une structure locale de coordination de l'action, entre les 3 groupes d'acteurs.

On va ainsi trouver des « combinaisons » différentes entre les trois types d'acteurs qui expriment les modes de gouvernance territoriale dans les régions étudiées.

On pourra, chaque fois que ce sera possible, proposer des explications sur les différences observées entre les pays concernant ces « combinaisons ».

L'existence et le degré de construction d'une *structure locale de coordination* permettront de mieux définir la « combinaison » mise en place en indiquant notamment son degré d'institutionnalisation. La « structure locale de coordination », est donc bien du domaine de la gouvernance car elle exprime le mode de combinaison mis en œuvre entre les acteurs au niveau local.

b. Pour ce qui est de l'activité, on a également utilisé quatre clefs de lecture qui nous renvoient à la deuxième caractéristique fondamentale du développement territorial qui est constituée par la valorisation locale des ressources territoriales. Ces clefs sont les suivantes :

- Importance de la valorisation des ressources territoriales locales dans l'activité économique actuelle.
- Degré d'une valorisation croisée (intersecteur ou interproduit).
- Degré de mise en place d'une structure et/ou d'un système de décision et de programmation²⁹⁰.
- Degré d'endogénéisation de la valorisation de la ressource (en terme par exemple de lieu de la valorisation et des acteurs qui s'en chargent).

Ces 4 éléments expriment en effet que le développement territorial d'un territoire réclame qu'il soit d'abord basé sur des ressources territoriales identitaires qui spécifient leur origine et permettent donc leur valorisation.

Mais celle-ci peut être aussi élargie s'il y a valorisation croisée (panier de biens).

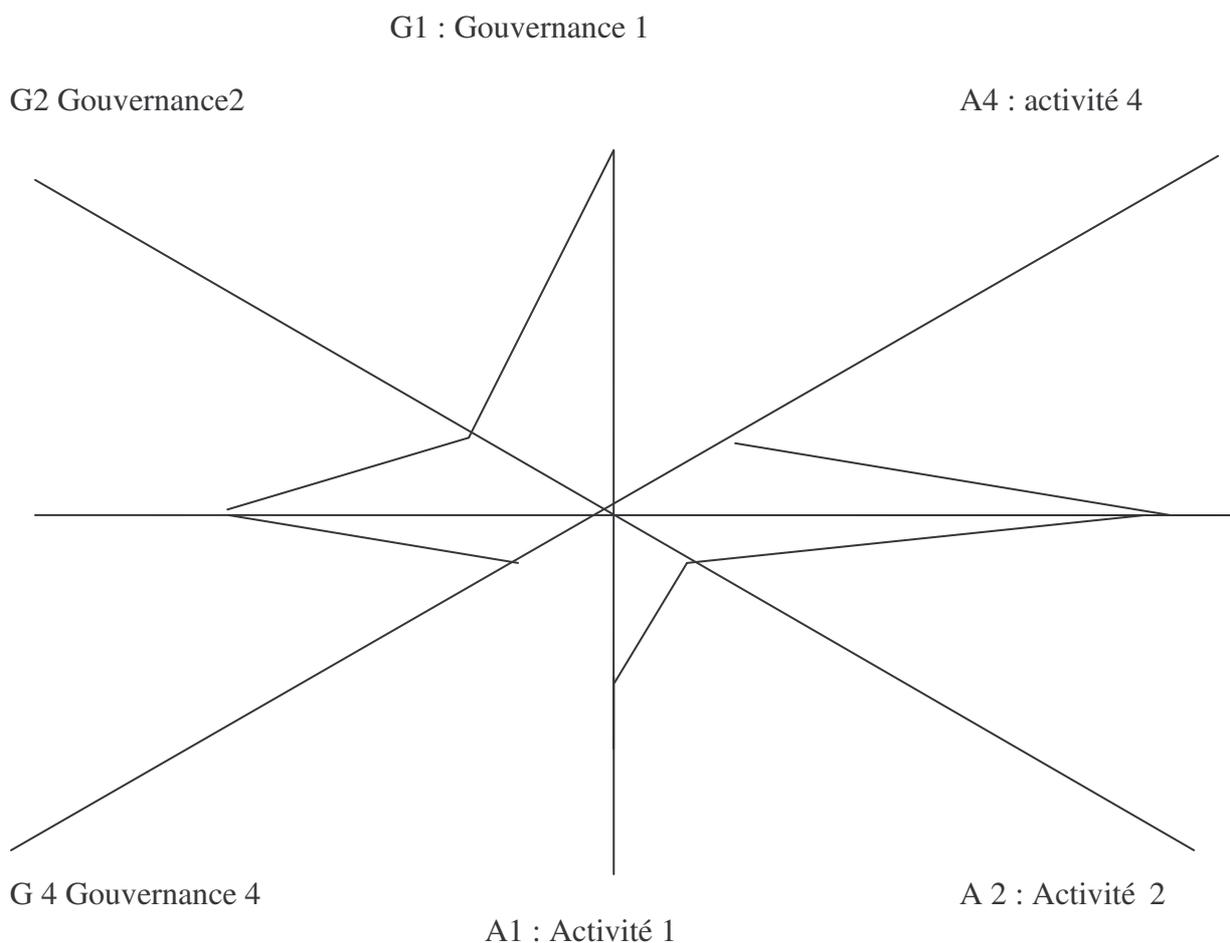
Elle doit être également protégée au maximum d'une extraversion de la valeur qu'elle représente, en « endogénéisant » cette valorisation au niveau de la zone.

Enfin la « garantie » de cette orientation identitaire et endogène de la valorisation des ressources est bien l'existence d'une structure de programmation qui va en permanence en mesurer l'existence et la pertinence. En effet, le « système de décision et de programmation » que nous avons proposé ci-dessus est chargé de programmer la mise en œuvre de la stratégie locale de développement et d'approuver le financement des opérations. C'est une structure de concertation qui garantit l'accord entre les 3 types d'acteurs (publics, privés et associatifs) entre eux et avec leurs partenaires. Elle relève donc bien, à ce titre, de l'analyse des activités, de leur orientation et de leur contenu. Elle est également bien distincte de la

²⁹⁰ On peut distinguer 3 degrés dans cette mise en place : pas de démarrage d'un comité de programmation, existence mais encore sommaire, existence qui fonctionne effectivement avec un peu d'antériorité.

structure locale de coordination qui est une structure de mise en œuvre (cf ci-dessus : la gouvernance).

c. On a tiré de ces deux approches une schématisation de chaque pays que nous avons appelé « profil ». Cette schématisation porte donc sur la gouvernance des territoires d'une part et sur l'activité qui y est mise en œuvre. On en a fait une représentation graphique commentée selon les modalités suivantes. A titre d'exemple, ci-dessous le graphe d'une zone « théorique » qui n'a rien à voir avec les 16 zones étudiées :



La lecture du graphe permet de noter :

G1 : Forte implication de l'Etat dans la Gouvernance

G2 : Faible implication des associations

G3 : Assez forte implication des privés

G4 : Démarrage d'une structure de coordination (non institutionnalisée)

(on a noté chaque variable de 0 [au centre] à 5 [à l'extrémité])

Un Commentaire explicatif sur la Gouvernance est réalisé ci-dessous pour les 16 zones.

V1 : Valorisation des ressources territoriales Moyenne

V2 : Valorisation croisée faible

V3 : Structure de programmation en place

V4 : Degré d'endogénéisation faible.

(on a noté chaque variable de 0 [au centre] à 5 [à l'extrémité])

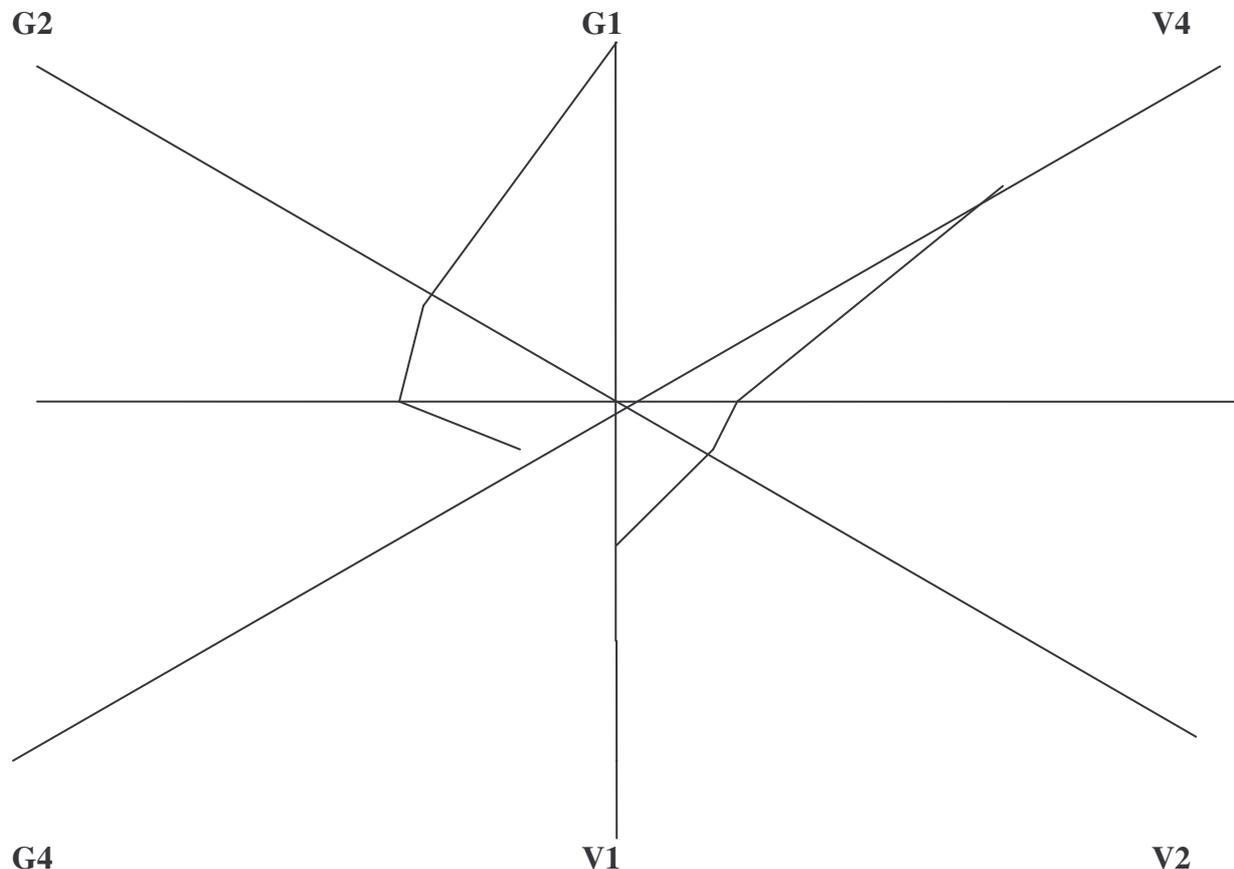
Un Commentaire explicatif sur la Valorisation est réalisé ci-dessous pour les 16 zones.

d. Ces 16 profils (il y a seize régions ou zones) sont fondés exclusivement sur les analyses régionales.

Le commentaire qui a été élaboré s'accompagne bien entendu des précautions d'usage dues au fait que les analyses régionales ne portent donc que sur des régions (une à deux par pays). **Elles ne peuvent donc que prouver que ce qui est avancé existe bien dans le pays mais sans prétendre nullement à une généralisation que l'on sait impossible avec l'information disponible.**

B. Les PROFILS de chaque zone

ALGERIE IGLIL ALI



G1 : 5

Une gouvernance qui reste entre les mains de l'Etat avec une présence relativement forte des acteurs privés dont on sait peu de choses sur la façon dont ils participent à la gouvernance du développement de la zone.

G2 : 2

Beaucoup d'associations mais relativement peu dans les activités économiques. Elles ne semblent donc pas beaucoup peser dans la gouvernance du développement de la zone. Il faut d'ailleurs poser le problème de l'existence ou non d'une gouvernance du développement de la zone. Il y a certes des initiatives, surtout privées mais elles ne sont en rien insérées dans une gouvernance collective et publique de la zone.

G3 : 2

Le secteur privé prend des initiatives économiques comme le conditionnement et la transformation du piment rouge. Mais il n'y a aucune coordination entre les acteurs privés entre eux et entre les acteurs privés et les autres acteurs pour les actions de développement.

G4 : 1

Pas de structure explicite de coordination. Le peu de coordination existante semble être initiée par l'APC mais elle n'est, en tant que gouvernance, absolument pas institutionnalisée. On peut espérer que cela arrive s'il y a effectivement un PPDR.

V1 : 2

Des ressources territoriales agricoles (piment) et patrimoniales (architecture, mosquées) commencent à émerger. La valorisation des premières semble être individuelle mais la valorisation des secondes est sans doute plus collective. L'APC joue-t-elle un rôle dans cette valorisation ?

V2 : 1

Il n'y a pas encore de valorisation croisée entre les ressources valorisées.

V3 : 1

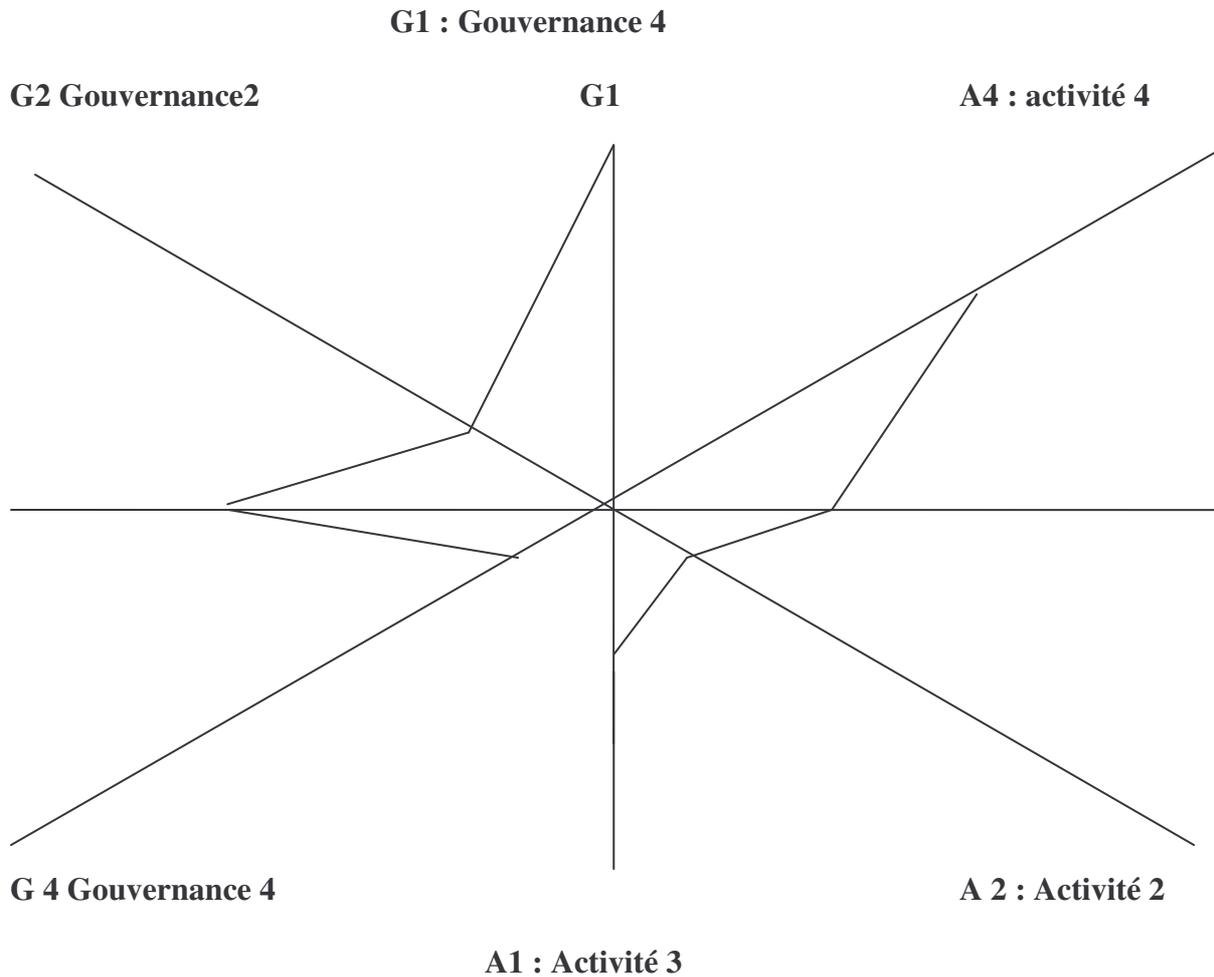
Il n'y a pas encore de structure de programmation mais peut-être sera-t-elle initiée avec les PPDR quand ils seront nombreux dans la zone. On ne sait pas à quel niveau territorial elle sera : Daïra ? Willaya ?

V4 : 4

Jusqu'à maintenant la valorisation des ressources – même si elle est faible compte tenu des ressources qui sont valorisées – est endogénéisée. Cependant, quand on parle d'usine de conditionnement du piment rouge, on peut se poser les questions de savoir qui va en être le promoteur et où sera-t-elle implantée.

.

ALGERIE : Hadj Mécheri.



G 1 : 4 :L'Etat est très présent et il vient de renforcer sa présence en promouvant un PPDR

G2 : 2 : Il y a à peu près le même type de présence associative qu'à Iglil Ali.

G3 : 3 Les privés semblent avoir davantage de pouvoir au travers des grands éleveurs de la steppe. On ne connaît pas les conséquences que cela va avoir sur l'orientation de l'élevage, notamment pour les troupeaux petits et moyens.

G4 : 1. Pas de structure locale de coordination autre que l'APC. Le problème va se poser avec l'installation du PPDR.

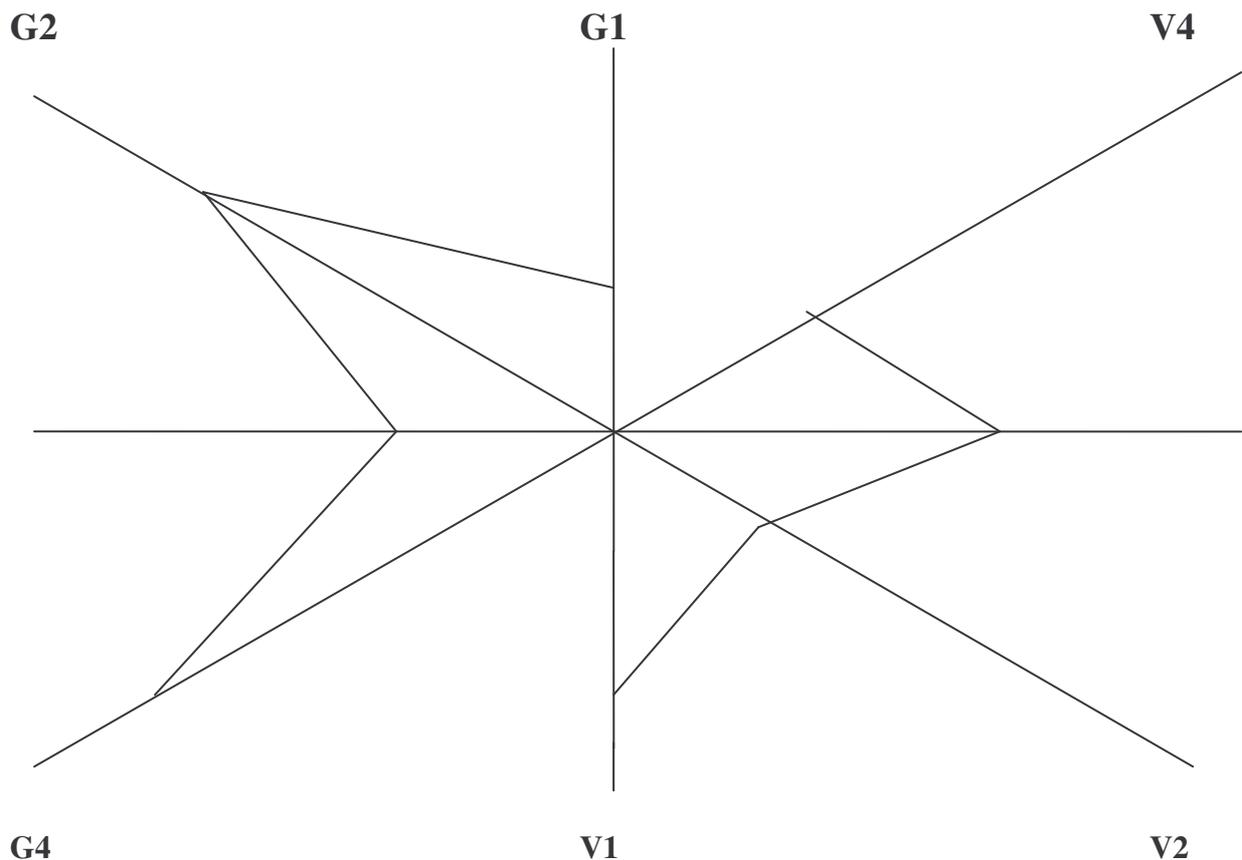
V 1 : 2 : Des débuts de valorisation de produits qui ne sont pas encore ni perçus, ni promus comme identitaires (pommes de terre, élevage, mais aussi des produits culturels)

V2 : 1 pas encore de valorisation croisée.

V 3 : 2. On ignore le rôle effectif de programmation que jouent les échelons régionaux. Y-a-t-il lien direct entre le ministère et l'APC ? ou l'échelon régional joue-t-il un rôle qui pourra devenir important lorsque se posera le problème de la coordination ?

V4 : 3 : Pour le moment endogénéisation mais l'inconnue est la stratégie à venir des grands éleveurs sur l'éventuelle construction d'une identité locale, appuyée sur l'image culturelle de la zone.

MAROC



Dans le cas du Maroc, on traitera ensemble les deux terrains Kasba Tadla et Timlil qui ne sont pas suffisamment différenciés pour être significativement distingués.

G1 : 2

L'Etat reste peu présent malgré des avancées dans la décentralisation. Cela laisse des marges de manœuvre aux autres acteurs notamment associatifs

G2 : 3

Le secteur associatif est bien développé notamment avec les ONG. Le rapport n'a pas permis de distinguer les proportions d'associations locales par rapport aux ONG internationales (gouvernance différentes puisque le projet est alors conçu et piloté hors du territoire d'application).

G3 : 2

L'organisation du secteur privé est encore embryonnaire sur les ressources proprement territoriales. Celui-ci concerne essentiellement les commerçants et les petits agriculteurs à la marge de leurs activités (miel, fruitiers). Début d'organisation privée dans le tourisme (association de muletiers à IMLIL)

G4 : 4

Le « Douar » constitue une unité spatiale, d'organisation et de coordination qui est non institutionnelle et qui constitue une forme très originale et très solide de lien économique-social entre acteurs.

Commentaire explicatif sur la Gouvernance :

Au total, la structuration de la gouvernance est assez complète bien que peu développée (on parlera de potentiel). Elle se construit autour des Douars, avec participation des associatifs (par exemple rôle important des associations d'immigrés comme investisseurs sur des projets productifs ou immobilier)s. L'Etat est en retrait et en position de « laisser faire » les initiatives territoriales.

V1 : 4

La valorisation des ressources est réelle et variée sur les deux terrains.

V2 : 2

Pas ou peu de croisement mais des potentiels pour le faire autour de l'activité « opératrice » qu'est le tourisme rural et montagnard qui combine paysages, patrimoine et produits agroalimentaires locaux de qualité.

V3 : 3

Il existe de nombreux programmes nationaux et internationaux qui sont bien intégrés et utilisés.

V4 : 2

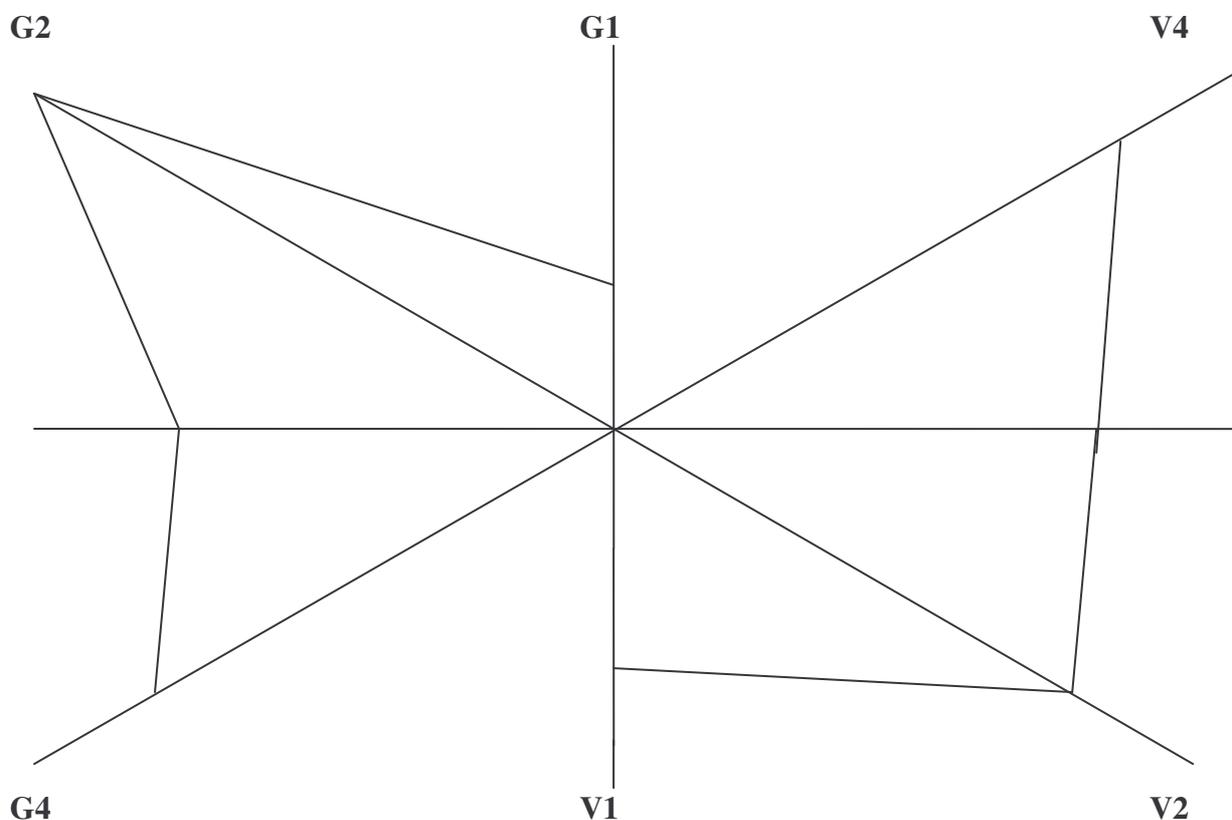
L'endogénéisation reste encore faible. C'est dans les régions faiblement productives que l'on trouve les tentatives de produire des produits spécifiques.

Commentaire sur la Valorisation de l'activité :

La valorisation territoriale est possible au Maroc mais encore embryonnaire.

Les deux régions sont proches (montagne et conditions productives difficiles) donc significatives de tous les territoires du pays susceptibles de développer les ressources territoriales.

TUNISIE BENI KHEDACHE



G1 : 2

L'Etat est largement désengagé dans les initiatives territoriales tout en exerçant un contrôle sur les initiatives qui sont « sous surveillance ».

G2 : 5

Forte structuration associative (voir supra le développement sur ce terrain)

G3 : 4

Les acteurs privés s'impliquent petit à petit (gîtes ruraux par exemple). La valorisation économique privée est une valeur partagée sur le terrain.

G4 : 4

L'association liée au patrimoine local joue un rôle puissant de coordination non institutionnelle.

Commentaire explicatif sur la Gouvernance :

Une gouvernance territoriale très structurée pour un cas assez exceptionnel.

V1 : 4

Une large gamme de biens et services est présente et valorisée.

V2 : 4

On trouve des croisements de produits valorisés ensemble (produits, service touristique, gîtes, etc.). On trouve également une recherche de qualité/spécificité pour ces produits et services.

V3 : 4

L'association au cœur du dispositif joue puissamment ce rôle

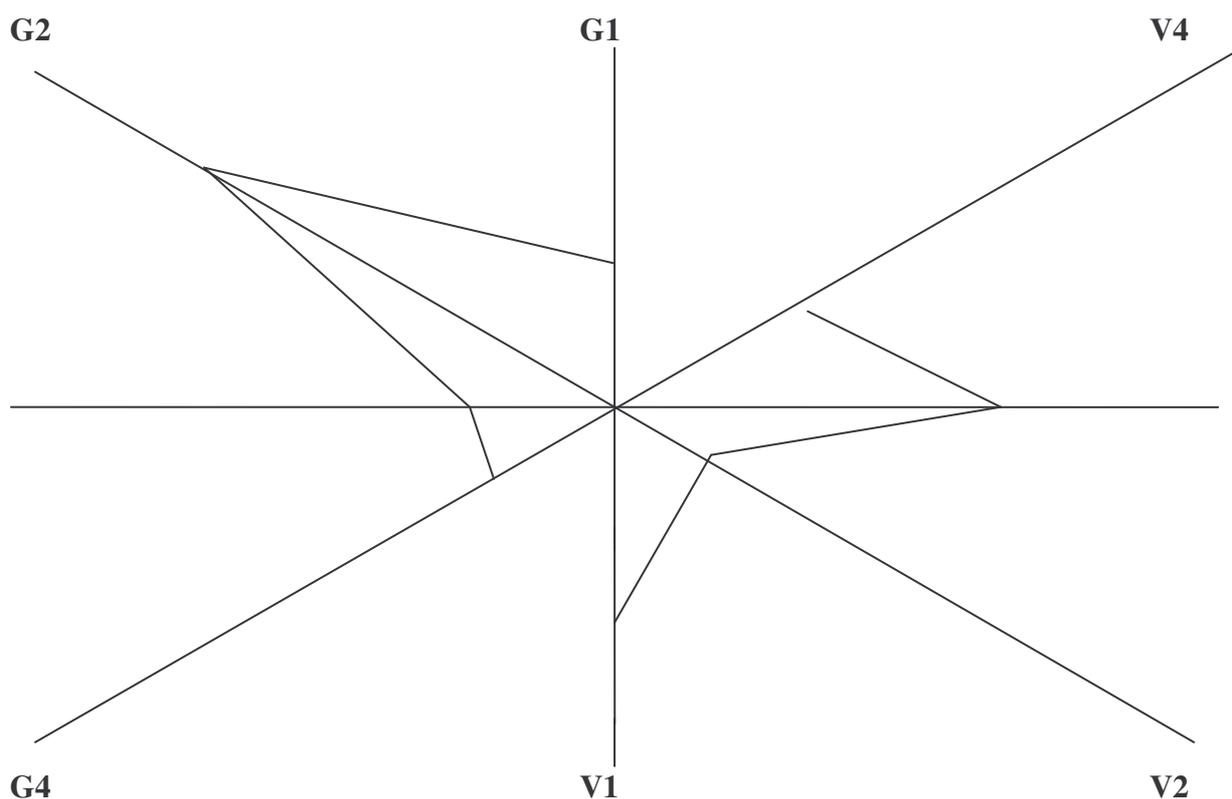
V4 : 4

Endogénéisation recherchée et croissante

Commentaire sur la Valorisation de l'activité :

Il s'agit d'une valorisation proche d'une situation de « panier de biens » (au sens d'A. Mollard et B. Pecqueur, voir bibliographie).

TUNISIE AIN DRAHAM



G1 : 2

L'Etat est largement désengagé des initiatives territoriales tout en exerçant un contrôle sur les initiatives qui sont « sous surveillance ».

G2 : 3

Il existe des organisations non gouvernementales et des associations. Dans ce cas, elles sont surtout orientées vers la gestion des ressources génériques indispensables (gestion de l'eau et de l'irrigation, forêts, etc.)

G3 : 1

Les acteurs privés n'investissent pas particulièrement les projets locaux.

G4 : 1

Pas de structure apparente de coordination hors institution, signe d'une faiblesse dans la gouvernance spontanée d'acteurs.

Commentaire explicatif sur la Gouvernance :

La gouvernance est limitée du fait de l'absence d'un projet explicite de développement économique qui dépasse la seule préservation des ressources naturelles.

V1 : 3

Quelques produits (osier, rotin, poterie, tissage, plantes aromatiques ou encore miel) mais qui restent traditionnels et plutôt « génériques ». Il reste que des potentiels de spécification existent pour ces divers produits.

V2 : 1

Pas à ce jour de dispositifs de croisement clairement explicités sauf, peut être dans les divers produits d'artisanat où les artisans se regroupent. Essai de valorisation concertée du miel mais échec.

V3 : 3

Les structures de programmation existent mais sont encore assez extérieures au territoire.

V4 : 2

Il n'y a d'endogène que l'origine des produits mais ceux-ci, en l'état, se présentent en concurrence avec d'autres produits d'autres régions du pays. Il y a donc faible différenciation en direction du marché touristique, donc faible endogénéisation.

Commentaire sur la Valorisation de l'activité :

L'insuffisante valorisation tient sans doute à la faiblesse de la gouvernance territoriale qui, elle-même, n'est pas stimulée par un projet cohérent et concerté.

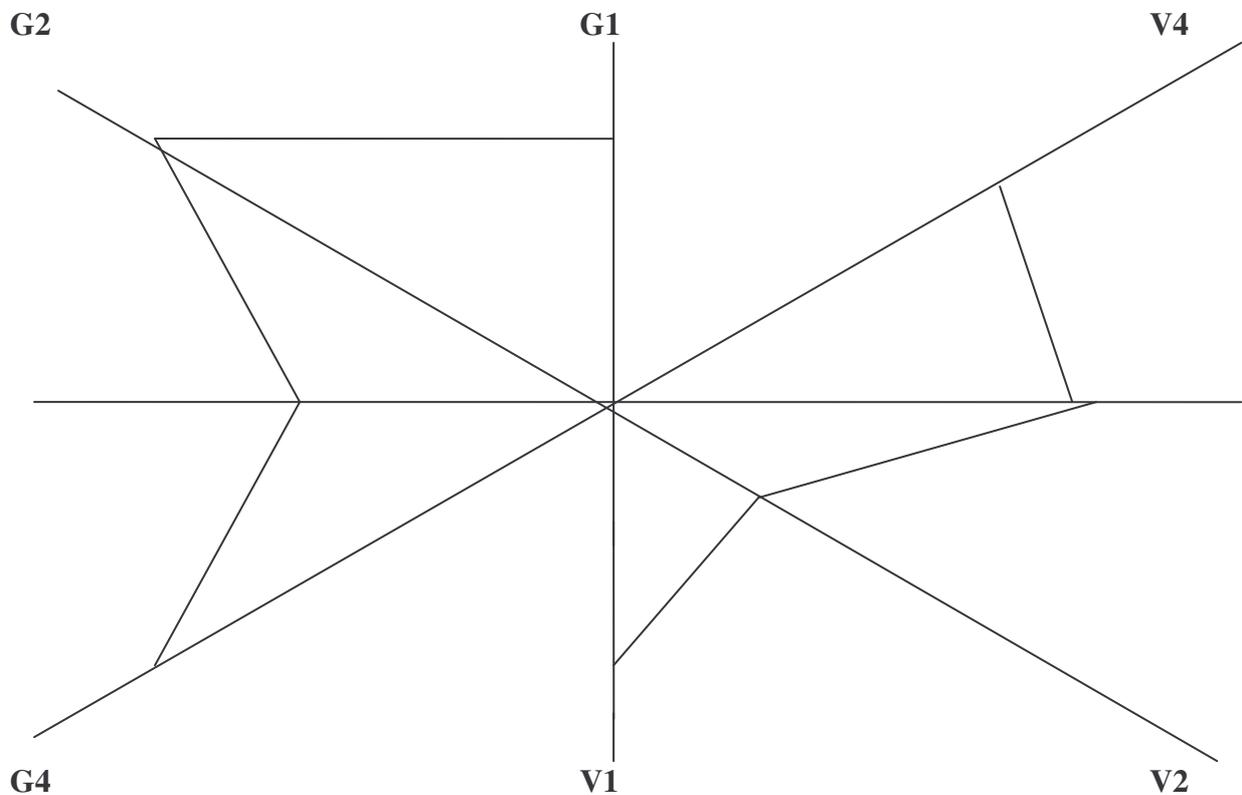
On voit dans le cas de la Tunisie, un fort contraste entre les deux zones. L'une est structurée par un projet de développement, l'autre pas. Il faudrait aller plus loin dans l'analyse, notamment au plan historique pour comprendre les deux vitesses.

La caractéristique commune est un Etat très circonspect sur ces dynamiques mais un très fort potentiel de développement dans le domaine

ESPAGNE

Commentaire général sur le cas espagnol. Les deux terrains sont situés dans des zones et des contextes différents de l'Espagne. On verra cependant qu'ils ont en commun quelques caractéristiques : une revalorisation et une reconnaissance du « local » comme niveau efficient de l'action collective; l'Etat a approfondi le mouvement de décentralisation et relancé une politique d'aménagement du territoire; les produits spécifiques du terroir sont beaucoup plus qu'autrefois, mis en valeur et reconnus pour leur qualité de moteur économique; les programmes européens (LEADER et PRODER) sont fortement utilisés dans les régions du pays.

CAMPINA SUD



G1 : 4

Plus que l'Etat, c'est la région qui est présente et interventionniste.

G2 : 4

Il existe de nombreuses organisations de la « société civile » économiques, culturelles, sociales, etc.

G3 : 3

L'engagement des acteurs privés au sein des procédures de coordination est encore timide.

G4 : 4

Il existe des structures non institutionnelles de débat et de coordination. Au premier rang de celles-ci, on trouve le GAL (Groupement d'Action Locale). De plus, il existe un (ou plutôt des) projet(s), ancrés dans les programmes européens.

Commentaire explicatif sur la Gouvernance :

Une gouvernance solide, construite dans le temps long avec des relais institutionnels ou non. On peut parler de l'élaboration d'une culture du développement local.

V1 : 4

Une véritable gamme de produits spécifiques et notamment une valorisation du vin en AOC.

V2 : 2

La valorisation croisée est très faible. Les pratiques restent encore très sectorielles.

V3 : 4

Le territoire maîtrise bien les programmes notamment européens. On notera des initiatives complémentaires comme un observatoire économique.

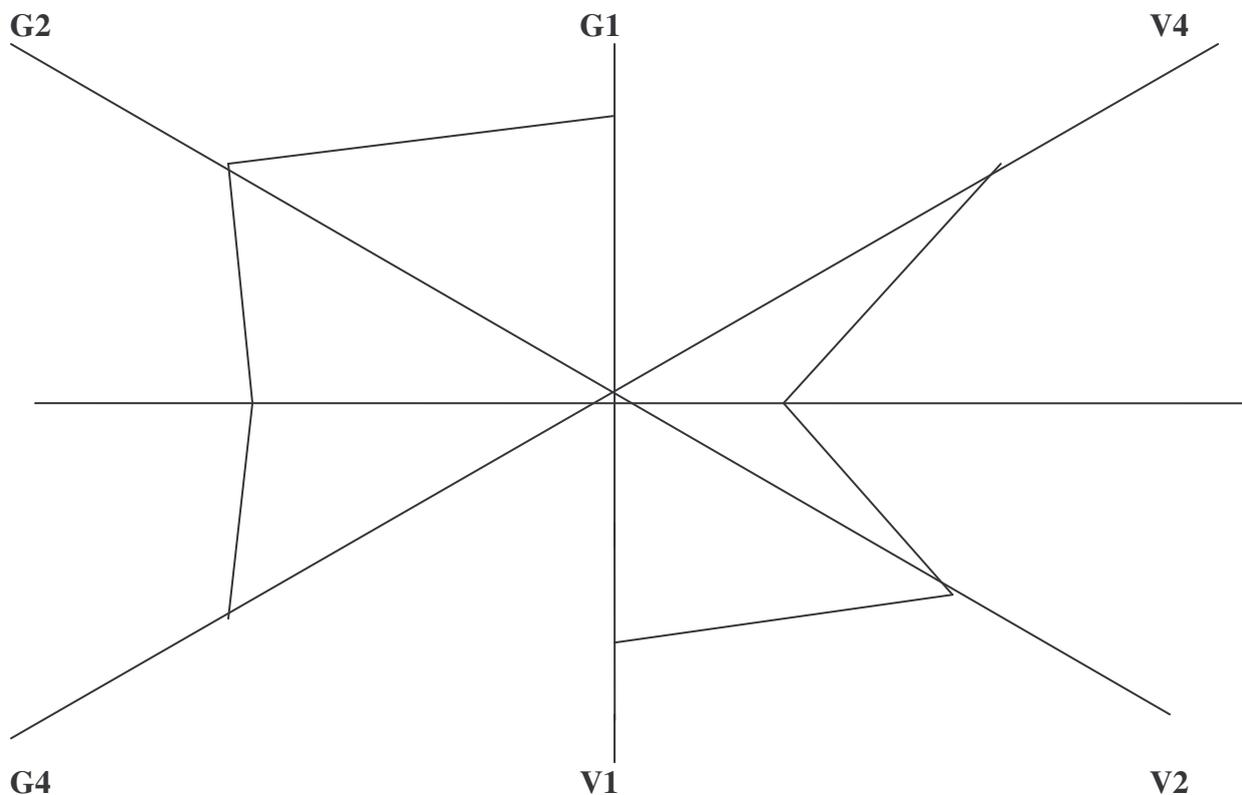
V4 : 3

Une endogénéisation « post productiviste », c'est-à-dire qui cherche à valoriser les produits spécifiques comme solution à l'échec des productions génériques confrontées au marché mondial et ses bas prix (c'est le cas de la recherche de montée en qualité de l'huile d'olive).

Commentaire sur la Valorisation de l'activité ;

Des formes modernes de valorisation territoriale auxquelles il ne manque que le croisement des produits et des services.

Espagne BAS MAESTRAT



G1 : 4

Plus que l'Etat, c'est la région qui est présente et interventionniste.

G2 : 3

Forte structure associative, qui s'organise.

G3 : 3

Quelques acteurs privés s'impliquent, surtout en milieu rural. Au sein des coopératives et unions d'agriculteurs et d'éleveurs, on trouve les gestionnaires des programmes européens.

G4 : 3

Processus d'endogénéisation en cours de consolidation mais il manque une organisation du type GAL.

Commentaire explicatif sur la Gouvernance :

Une gouvernance territoriale solide, un peu moins structurée que pour Campina Sud.

Une difficulté de stabilisation du périmètre (plusieurs processus de territorialisation superposés)

V1 : 4

Bonne gamme de produits

V2 : 3

Quelques tentatives de marier plusieurs produits et services (voir les efforts sur le tourisme coopératif autour d'une « route des Oliviers »).

V3 : 2

Problème sur la ou les structures de programmation. En effet, les périmètres des programmes LEADER et PRODER ne sont pas les mêmes. Cela pose une difficulté de cohérence pour la gestion des projets de développement.

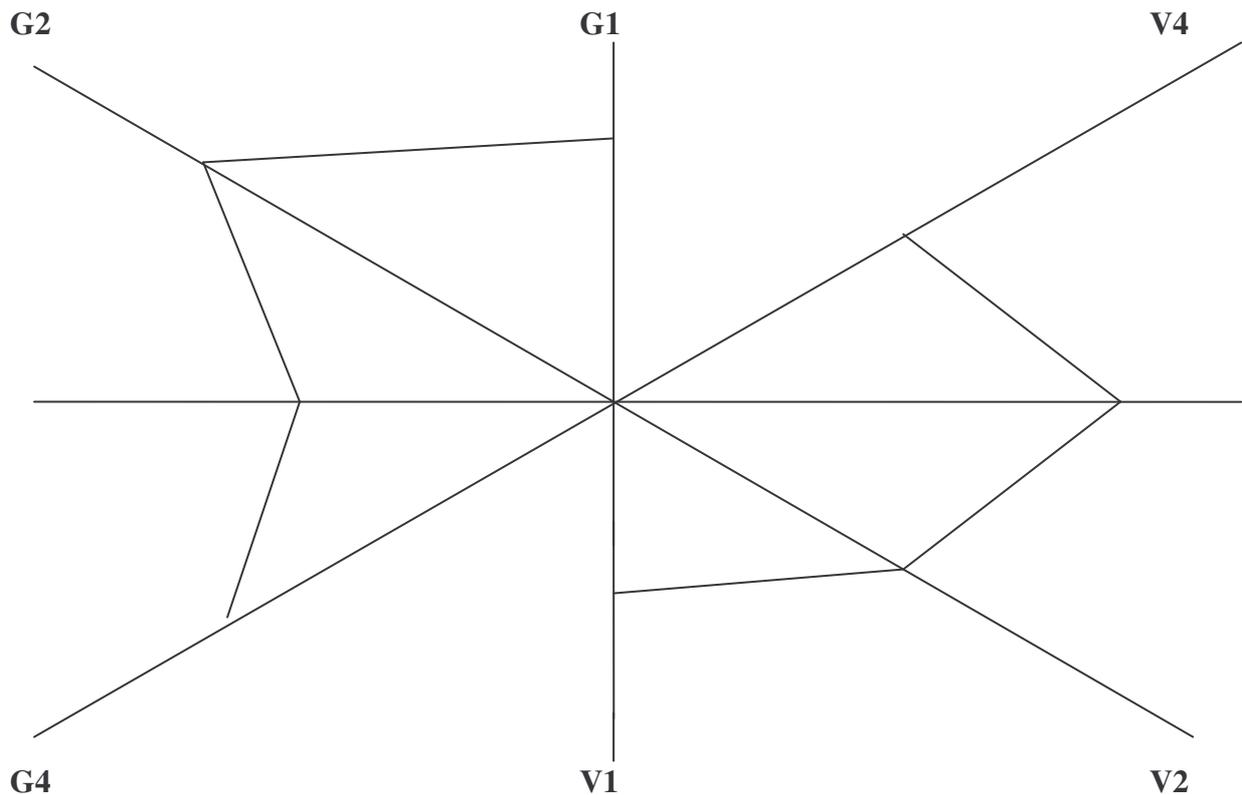
V4 : 3

Le potentiel d'endogénéité malgré les difficultés ci-dessus, reste important et il existe des dynamiques de définition de ces dynamiques.

Commentaire sur la Valorisation de l'activité :

La phase de valorisation est moins avancée que pour Campina Sud dans la mesure où les stratégies pour les produits spécifiques de qualité est moins avancée. Les potentiels de chacun des deux territoires restent très proches.

France BASSE ARDECHE



G1 : 4

L'Etat a vraiment tout prévu dans cette structure de pays, y compris ses limites géographiques et même les modalités de la concertation avec les acteurs. Mais cela ne veut pas nécessairement dire que la population est « mobilisée ». Par ailleurs c'est un bel exemple de superposition des projets et des structures.

G2 : 4

Oui beaucoup de structures mobilisées

G3 : 3

On voit mal le rôle des privés et on ne peut donc savoir s'il est vraiment important.

G4 : 3

Il n'y a rien à redire dans l'organigramme. Pourtant le commentaire fait par le chercheur est que cette zone n'arrive pas à être un territoire. Est-ce à cause d'un déficit de gouvernance ou de manque d'activité « mobilisatrice » ?

V1 : 3

Il y a une volonté certaine de construire des projets « fédérateurs » mais cela semble difficile, et pour le tourisme vert déjà très développé et pour la grotte Chavet.

V2 : 3

On ne discerne pas beaucoup de projets « croisés ». Mais il y en aurait sûrement de possibles.

V3 :4

La structure de coordination a l'air de bien fonctionner mais la coordination met du temps à être effective.

V4 3

Certaines activités ont l'air très endogénéisées, d'autres le sont moins.

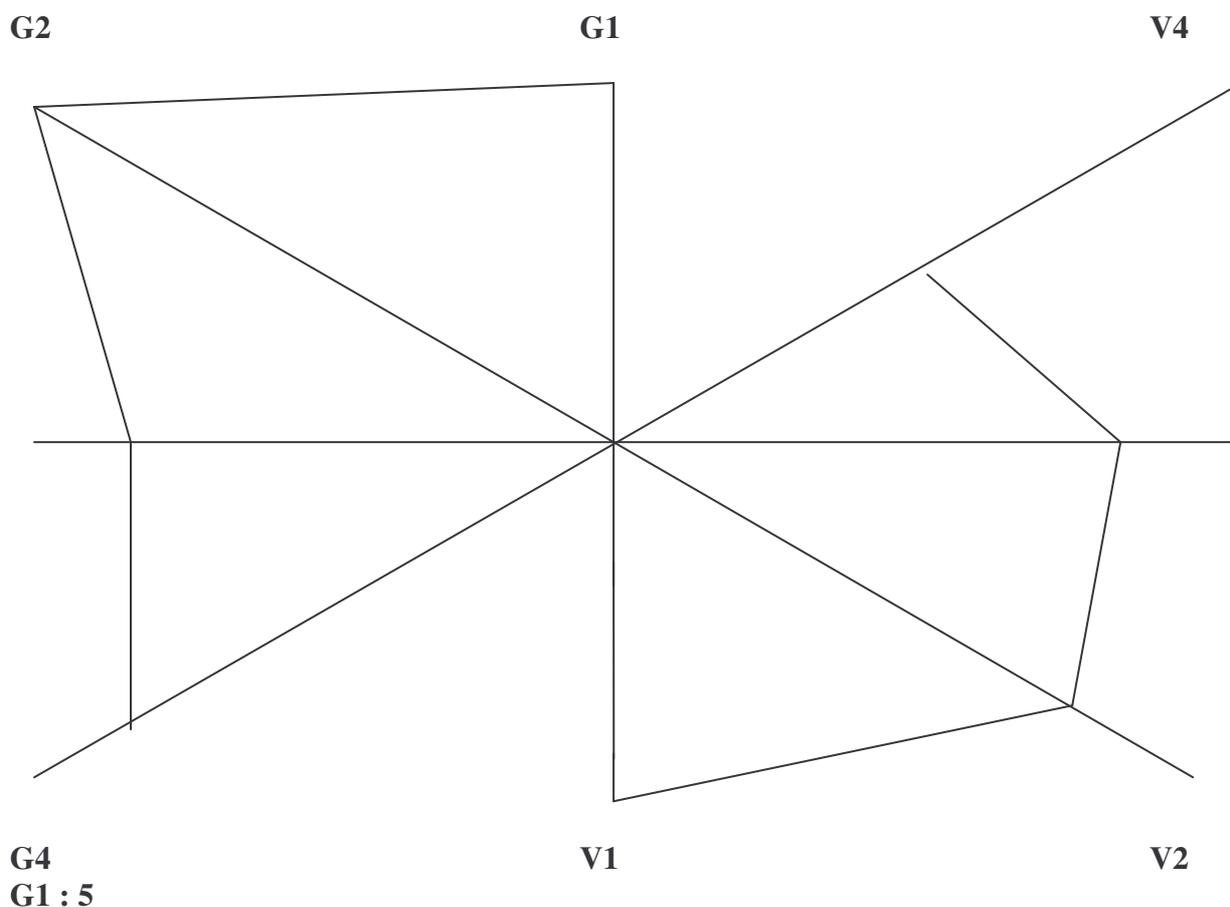
Commentaire général :

Il semble bien y avoir dans le pays de l'Ardèche Méridionale plusieurs problèmes qui l'empêchent de devenir un véritable territoire de développement :

- sa taille tout d'abord : 125.000 habitants c'est trop pour que les acteurs puissent appréhender un territoire, ses problèmes et les voies de solution.
- Son absence de cohérence et de complémentarité entre les sous-espaces.
- La difficulté à construire le projet « fédérateur » prévu avec la grotte Chavet.
- Le fait que l'on a appliqué telle qu'elle la structure des pays alors que cet espace et cette société aurait peut-être dû se doter d'autres structures.

Il faut souhaiter que si la structure de base devient la Communauté de Communes les choses seront plus faciles.

France DIOIS



Le Diois bénéficie des avantages que n'a pas l'Ardèche Méridionale : Une taille raisonnable pour un « territoire » (10.300 habitants) et deux structures publiques ayant les mêmes limites,

le « pays » et la communauté de communes. Par ailleurs on a un territoire « cohérent » et qui a des bases historiques importantes. L'Etat est en mesure de jouer le rôle qui lui est dû et il le fait sans dépasser les limites qu'il s'est lui-même donné. Il est aidé en cela par la forte mobilisation de la société civile.

G2 : 5

Les acteurs associatifs sont nombreux, efficaces chacun dans leur domaine mais ont des problèmes évidents de coordination qui ne sont pas que techniques mais tiennent aussi à de nombreux « clivages » (politiques, religieux, sociaux, provenant de leur origine ou de leur implantation actuelle). Mais ils savent faire taire leurs différences lorsqu'il s'agit de construire des éléments qui semblent à tous importants pour leur territoire.

G3 : 4

Nombreux acteurs privés, fortement intégrés à la dynamique locale parce que beaucoup d'entre eux sont aussi des acteurs associatifs, ou politiques (élus)

G4 : 4

La structure de coordination existe avec le « conseil local de développement » et la structure de gestion qui est la Communauté de Communes assure la cohérence financière et organisationnelle.

V1 : 5

L'agriculture et l'élevage sont au centre des ressources valorisées et valorisables. Les acteurs locaux cherchent à optimiser leur « identité » au travers de systèmes d'élevage ovin originaux, d'une agriculture biologique vivante et d'un processus permanent de type agro-environnemental.

V2 : 4

Pour le moment les systèmes croisés entre agriculture élevage et tourisme se mettent en route lentement. Mais il y a aussi le projet de « biovallée ». Mais ce projet pose d'autres problèmes d'extension territoriale qui sont actuellement en débat.

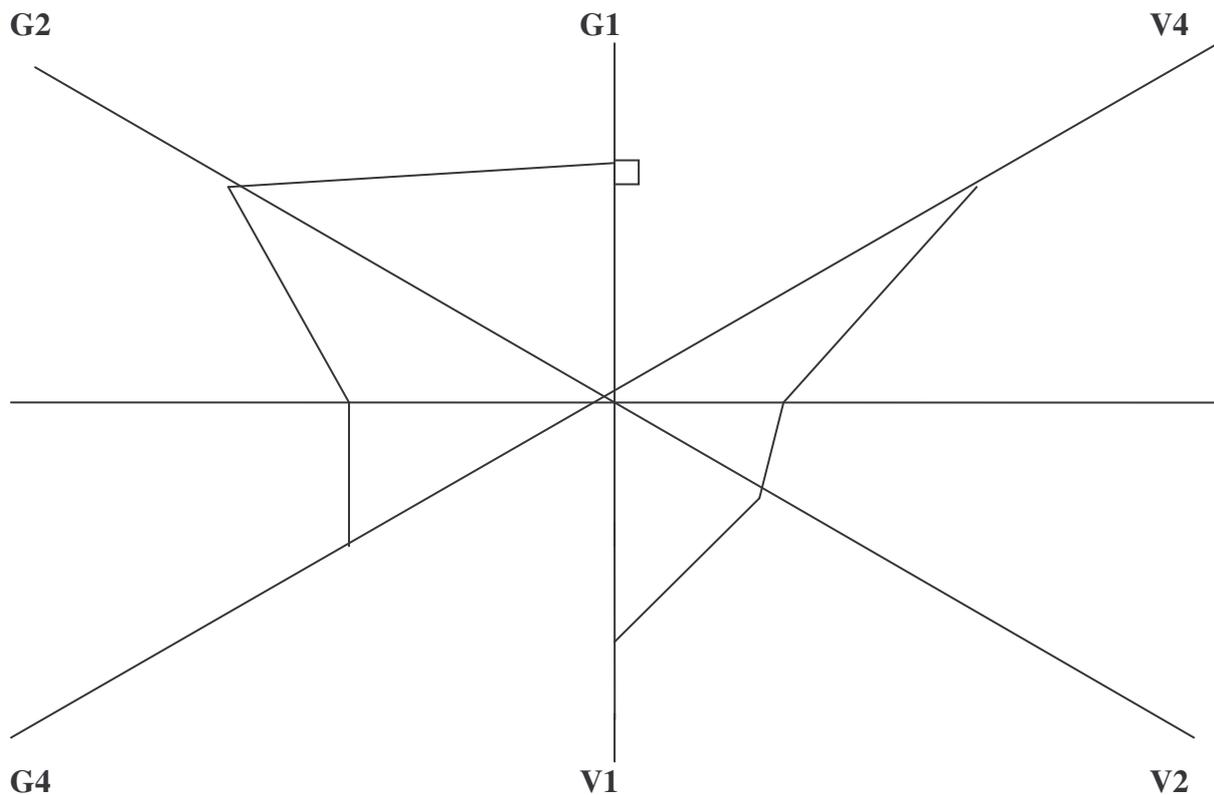
V3 : 4

La structure de programmation est celle du pays et elle est donc au même niveau que la structure de coordination des actions.

V4 : 3

Peu d'informations sur le degré d'endogénéisation. Celle-ci ayant pour objet des produits agricoles et d'élevage est certainement difficile à mettre en place.

GRECE PHARSALA



G1 : 3

Les choix de l'Etat sont clairs, mais, dans le cas de Farsala, il manque la structure d'action que l'on va retrouver avec Mouzaki avec l'Agence de développement de Karditsa qui fournit l'ensemble des moyens d'ingénierie et d'appui aux projets.

G2 : 3

Le tissu associatif est plus efficace dans la mobilisation pour les projets que les élus locaux. Par ailleurs, Pharsala est sujet à un phénomène « centrifuge » qui fait que les forces vives locales (individus, entreprises) ont tendance à déployer leur activité à l'extérieur en s'appuyant notamment sur des réseaux familiaux. Peu de leaders locaux disposés à prendre en charge les problèmes du territoire.

G3 : 2

Dynamisme des acteurs privés locaux mais qui a du mal à avoir des effets locaux de développement.

G4 : 2. Pas de structure locale de coordination. Des partenariats non permanents en fonction des tâches à accomplir.

V1 : 3

Peu de programmes de « valorisation » des ressources locales qui arrivent vraiment à émerger. L'agriculture est « modernisée » irriguée et orientée vers des cultures industrielles donc peu préparée à devenir « identitaire ». Il y a des projets de fabrication de « cigares » avec le tabac local.

V2 : 2

Il y a semble-t-il un gros retard concernant les infrastructures et les équipements sociaux qui tend à pousser les pouvoirs publics à s'occuper de ces problèmes là et à être moins attentif au soutien aux projets économiques.

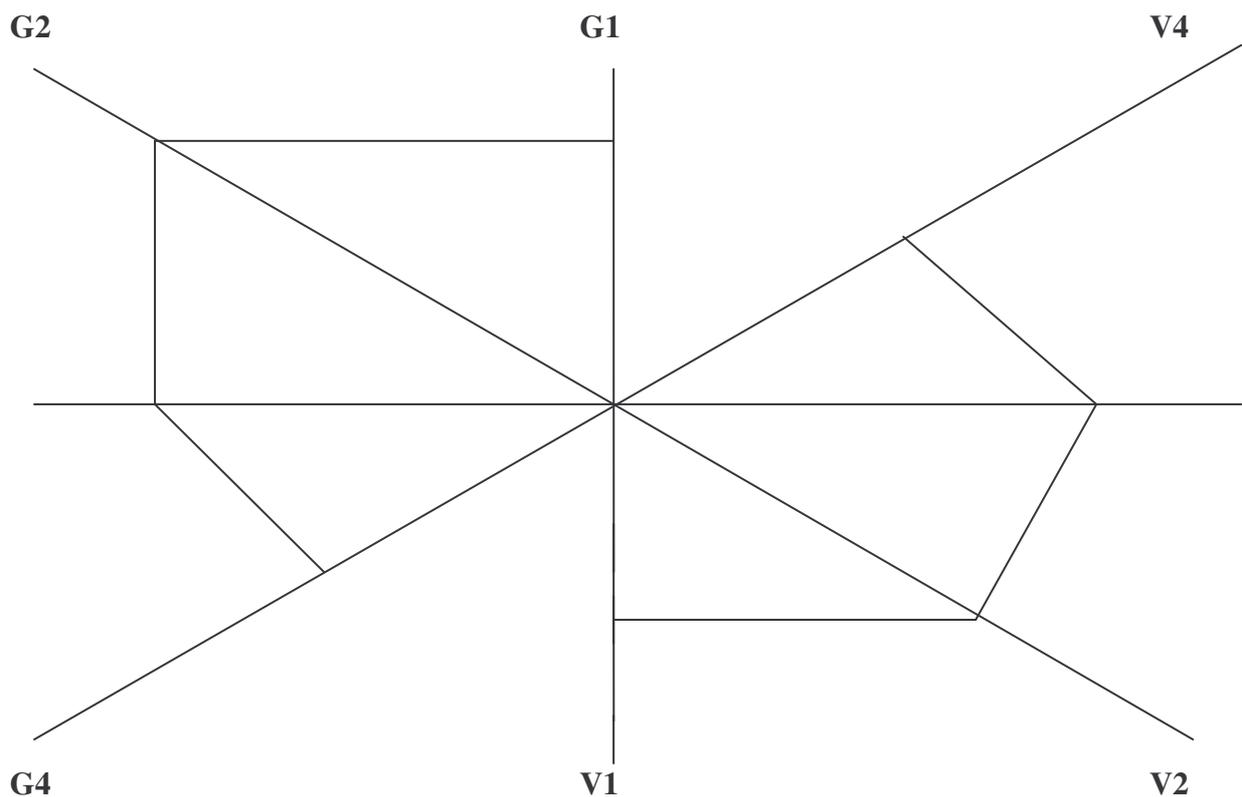
Par conséquent, peu de projets « croisés ».

V3 : 2

Pas de structure de « programmation » en raison notamment des difficultés provenant de la façon dont a été mise en œuvre la réforme administrative.

V4 : 3

Le problème de l'endogénéité ne s'est pas encore posé puisque l'agriculture produit surtout des produits « génériques ». Il faudra attendre ce que seront les projets de transformation de produits identitaires comme le tabac pour savoir si ces projets pourront éviter que la valeur économique des produits concernés ne soit extravertie.

GRECE MOUZAKI**G1 : 4**

Forte présence de l'Etat avec l'Agence locale de Karditsa qui entraîne d'autres mobilisations étatiques et permet de capter des financements publics.

G2 : 4

Fort organisation associative basée sur la diaspora qui a énormément appuyé l'élaboration d'un « projet de développement territorial » porté par l'Agence mais aussi « démultiplié » par les projets LEADER, PIDER et le Cadre Communautaire de Soutien.

G3 : 4

La dynamique privée est largement constituée par les éléments provenant du retour de la diaspora (15.000 personnes depuis 1990 !)

G4 : 3

Il y a effectivement une structure de coordination mais elle est largement dominée par l'Agence de développement qui semble jouer de façon très pertinente l'équilibre nécessaire entre les différents types d'acteurs locaux. Mais cela pose évidemment le problème de la dépendance forte des opérations vis-à-vis de l'Agence.

V1 : 3

Le « contrat de qualité » pour les produits locaux est une initiative intéressante mais qui ne suffit pas. Ce contrat est largement soutenu par la forte identité culturelle de la zone avec la création d'outils permettant à cette identité de se consolider.

V2 : 3

Encore peu de projets croisés mais il y en a en projet.

V3 : 4

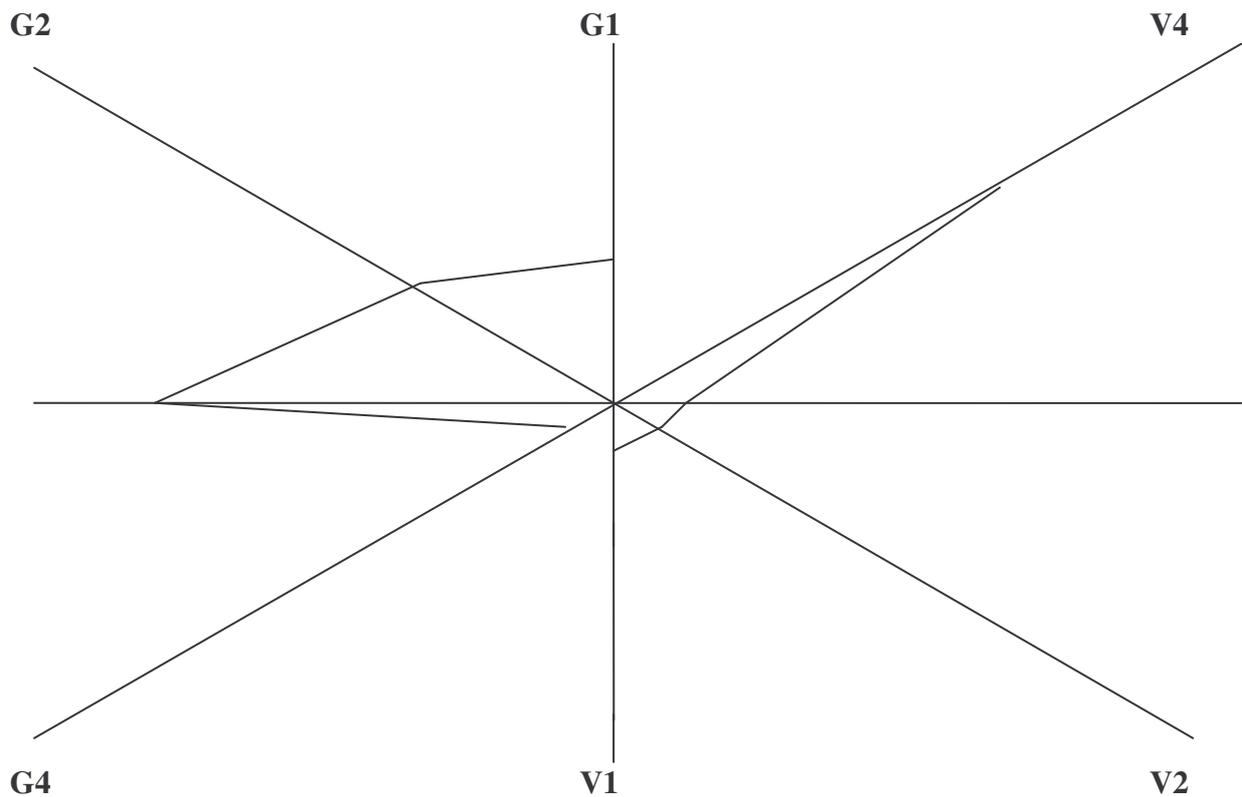
La structure de coordination est en fait un partenariat multiple entre l'ANKA et de multiples acteurs locaux, individuels et collectifs. Il semble qu'elle assume bien son rôle de coordination de la mise en œuvre.

V4 : 3

Un souci explicite d'endogénéisation mais qui n'est pas encore totalement mis en œuvre.

.

ALBANIE : Durrës-Kavaja



G1 : 2

Faible déconcentration effective. Faible présence de l'Etat dans les fonctions qu'il devrait assurer à la fois du point de vue des investissements (infrastructures) et du point de vue de la gouvernance des activités immobilières liées au tourisme dans la zone étudiée.

G2 : 2

Les associations sont peu présentes dans la zone car souvent en Albanie elles « accompagnent » les projets de développement de la Banque Mondiale ou d'ONG internationales qui sont en général des projets liés à l'agriculture. L'activité touristique **de la zone et ses liens à l'activité de construction d'une part et à l'activité agricole d'autre part** ne sont pas pris en charge par les associations. De même le secteur associatif ne semble pas s'être intéressé dans la zone aux importants problèmes d'environnement que pose le type de développement touristique pratiqué.

G3 : 4.

Les acteurs privés représentent donc la seule « dynamique » de la zone mais elle n'est absolument pas « encadrée ». D'où notamment les problèmes d'environnement.

G4 : 0-1 :

Aucune structure de coordination.

V1 : 1

Il n'y a pas à proprement parler de « valorisation » de cette ressource territoriale essentielle qu'est le paysage de bord de mer. Au contraire l'étude nous apprend que le niveau de

dégradation de l'environnement est tel (pollution et paysage) que le marché immobilier déprime dans cette zone qui est pourtant potentiellement une zone touristique de qualité.

V2 : 1

Idem.

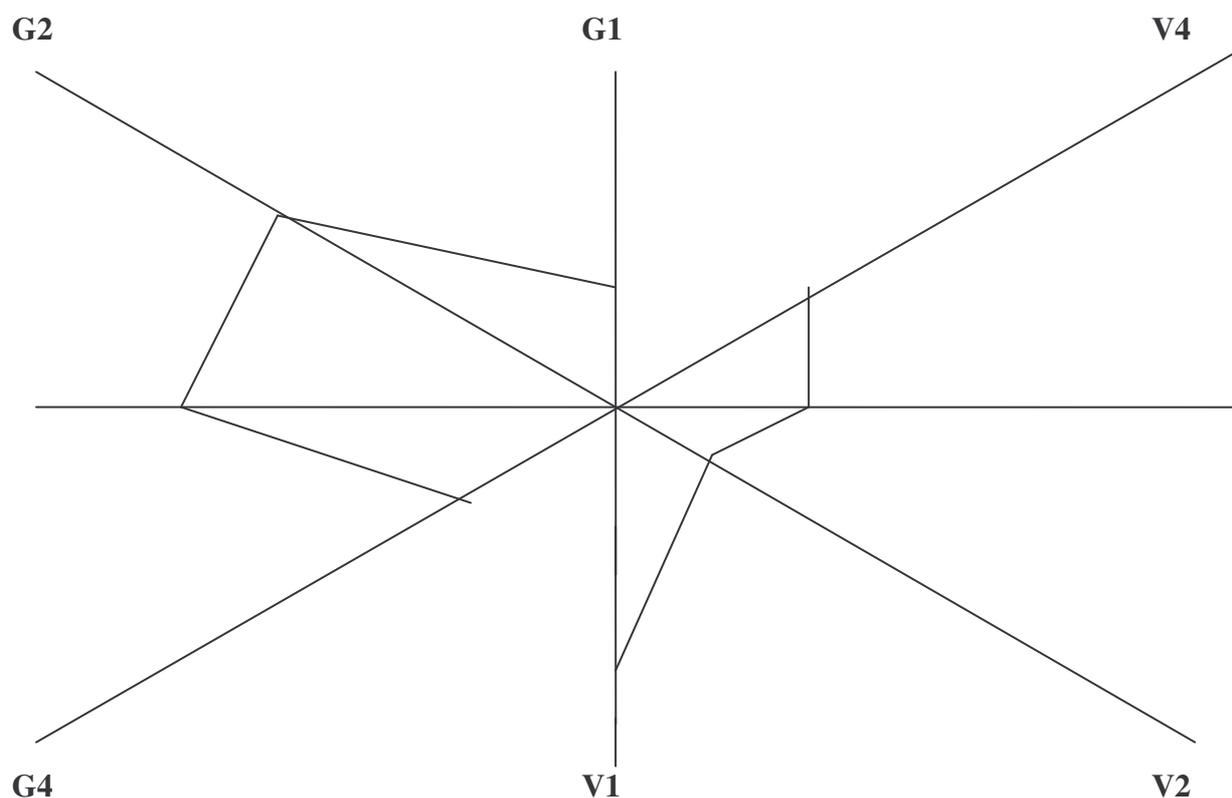
V3 : 1

Aucune structure de programmation qui pourrait « encadrer » ce développement agrotouristique !

V4 : 3

Le caractère « endogène » de cette activité est fort puisqu'il profite essentiellement aux agriculteurs propriétaires des espaces qui se construisent. Cependant, il faut noter que les entreprises de bâtiment qui réalisent les aménagements n'ont pas l'air d'avoir des liens avec la zone.

EGYPTE TIBA



G1 : 2.

L'Etat n'est pas assez présent à Tiba pour assurer les fonctions qui sont les siennes notamment en ce qui concerne les infrastructures mais aussi pour appuyer les initiatives locales des agriculteurs moyens et petits notamment dans leurs efforts de commercialisation.

G2 : 3.

Malgré son isolement, la zone s'est dotée, spontanément ? de trois associations, usages de l'eau, développement local, production-exportation de produits horticoles. La première a du mal à fonctionner en raison des nombreux conflits entre les usagers. La deuxième cherche encore sa voie mais un début de mobilisation des femmes d'exploitants agricoles est assez prometteur. Quant à la troisième elle est exclusivement composée des grands agriculteurs.

G3 : 3

Les privés sont le moteur principal de la zone mais la structure socio-professionnelle (petits, moyens et gros agriculteurs) ne facilite pas la résolution d'intérêts souvent divergents entre ces trois groupes.

G4 : 2

La structure de coordination est en train de se construire entre le représentant de l'Etat (direction du contrôle général), les associations et les privés. Mais elle est pour le moment assez peu opérationnelle en raison notamment de la différenciation sociale.

V1 : 3

Il y a valorisation de la production locale mais il ne semble pas qu'il y ait encore un début de volonté de marquer le caractère identitaire de cette production. La stratégie des grands agriculteurs qui domine la stratégie actuelle de valorisation est davantage tournée vers des produits standardisés vendus sur les marchés d'exportation. Les autres agriculteurs (petits et moyens) ne semblent pas s'être encore organisés pour construire ce qui pourrait être une démarche « identitaire ».

V2 :

Pas de valorisation « croisée ».

V3 : 2.

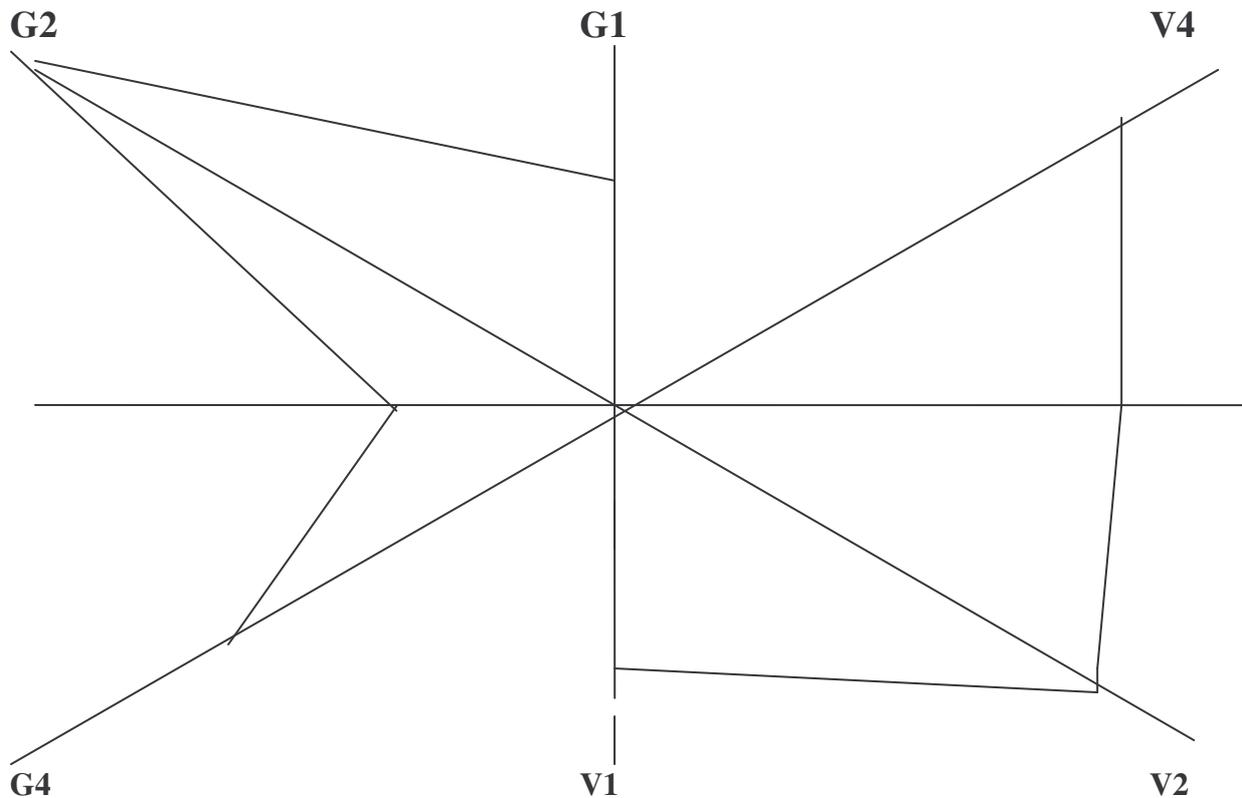
Pas de structure de programmation. On ne sait pas en effet quels sont les projets de l'Etat dans ce domaine et quel est le rôle que devrait tenir la « direction du contrôle général ».

V4 : 2

L'endogénéisation pose problème. On ne connaît pas du tout en effet quel est le rôle des acteurs de la filière qui sont extérieurs à la zone ni des conditions qu'ils imposent aux producteurs horticoles. C'est pourtant, dans ce type de production, une des clefs de mesure de l'endogénéisation.

.

EGYPTE EL EZAB



G1 : 3

L'Etat est présent mais ce n'est plus lui qui a l'initiative économique. Il encourage les projets et les activités des associations qui, elles, sont très dynamiques .

G2 : 5. La zone pourrait être un prototype de l'initiative locale de développement initiée et gérée par les associations locales

G3 : 2

Le secteur privé est moins présent. Mais il semble bien qu'il y ait deux secteurs privés : celui de la majorité de la population dont les activités sont mises en œuvre dans des structures familiales et en s'appuyant de façon importante sur les associations. Celui des grandes exploitations qui coopèrent avec les associations et l'Etat quand il le faut mais n'ont pas du tout la même attitude vis-à-vis des associations.

G4 : 3

Il n'y a pas de structure formelle de coordination locale Etat-Association-acteurs privés mais un certain nombre de « configurations sociales » apparaissent qui mettent à jour des coopérations et des partenariats formels et informels efficaces.

V1 : 4

Il y a une volonté réelle de production de qualité. Elle se manifeste notamment par une pratique très fréquente de l'agriculture raisonnée, d'orientation de la commercialisation vers des « niches » d'exportation spécifiques et de pratiques agricoles respectant l'environnement comme la collecte des eaux usées et la production de compost. On n'en est pas encore à de la production identitaire mais les pratiques actuelles laissent à penser qu'elle sera possible quand l'occasion se présentera.

V2 : 4

Les activités actuelles agricoles ou d'environnement font état de « croisements » multiples qui témoignent du fait que les animateurs locaux des associations recherchent ce type de lien entre les produits et les activités.

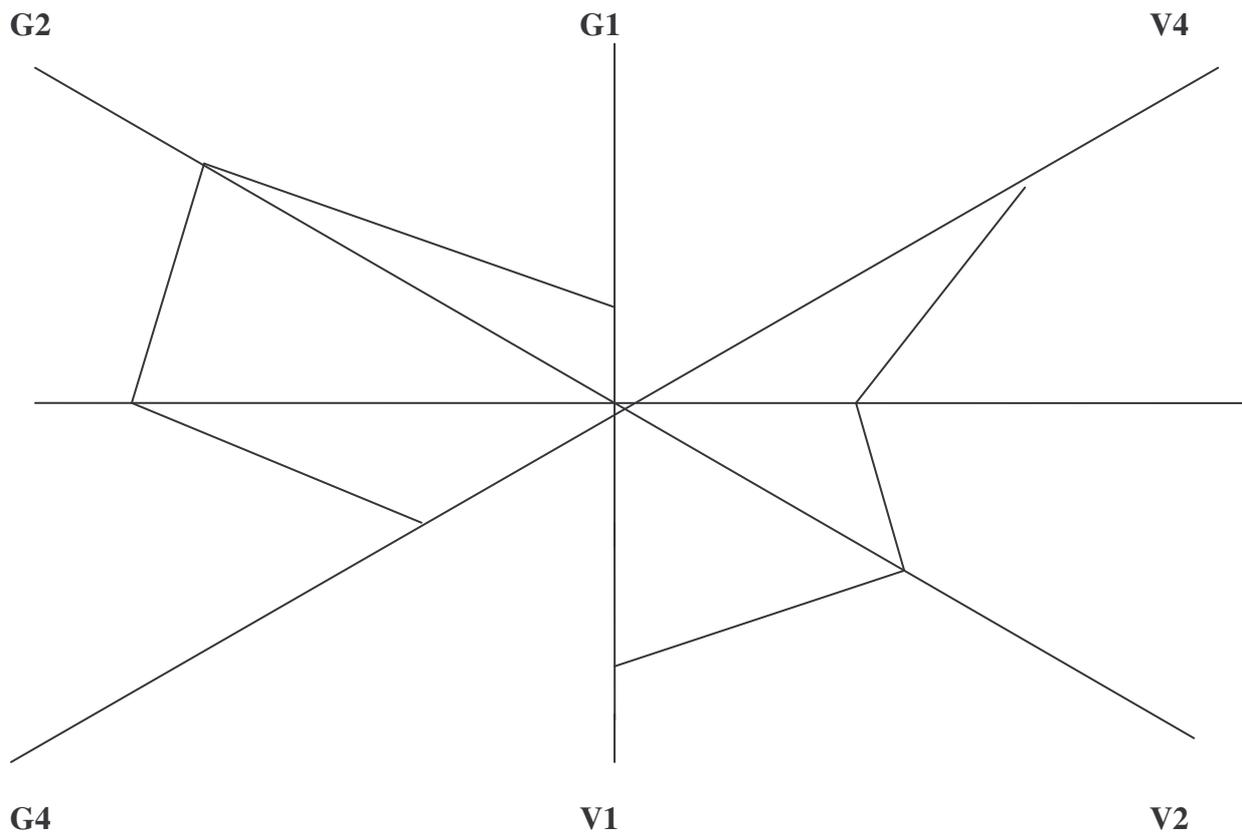
V3 : 4

Pas de structure de « programmation ». Dans le cas d'El Ezab, elle apparaîtrait presque comme contradictoire à l'autonomie qu'a construite la zone. Il y a programmation bien entendu mais elle est locale et se fait entre les acteurs principaux de la zone. Elle n'est certes pas institutionnalisée mais on peut imaginer à la lecture de l'étude que c'est presque volontaire de la part de tous les acteurs qui ne voient pas l'utilité de s'engager dans un processus institutionnel qui prendrait sans doute beaucoup de temps et aboutirait peut-être à des solutions moins bonnes que leur pratique actuelle.

V4 : 4

Forte endogénéisation qui pratique le principe de subsidiarité : pour faire quelque chose on commence par regarder si on ne peut pas le faire dans la zone et avec les ressources de la zone.

LIBAN BAALBECK HERMEL



G1 : 1

L'étude est sans ambiguïté sur ce premier point. L'Etat est absent et semble s'accommoder des rôles de substitution que tiennent les organisations internationales et les ONG.

G2 : 4

Forte présence associative initiée animée et gérée par des acteurs locaux originaire de la zone.

G3 : 4

Les acteurs privés sont eux aussi très présents. Beaucoup d'entre eux ont d'ailleurs un rôle d'acteur privé et un rôle d'acteur associatif.

G4 : 2 Il n'y a pas de structure formelle de coordination mais des processus de coordination informels qui en tiennent lieu. Apparemment ils fonctionnent correctement.

V1 : 4

La recherche de ressources identitaires est commencée et dans le cadre d'activités mixtes tourisme-sport-hébergement un processus se met en place dans la zone d'activités « identitaires » et « croisées » qui vont utiliser aussi les richesses patrimoniales importantes dans la zone.

V2 : 3

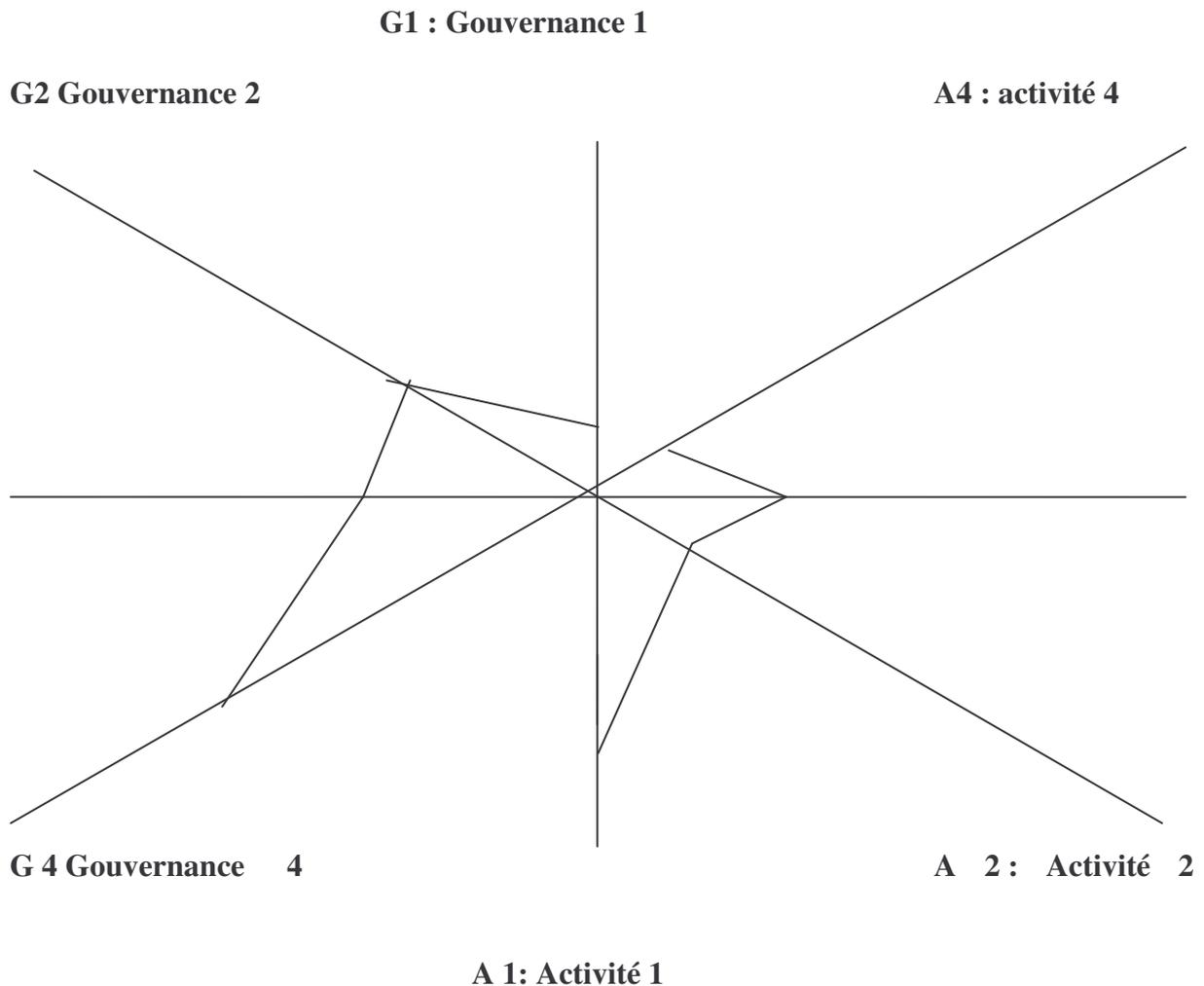
voir ci-dessus.

V3 : 2

Pas de structure de programmation. La coordination est informelle bien que réelle.

V4 : 3

Les activités prévues représentent une valorisation locale des ressources. Elles sont donc au moins en partie endogénéisées.

PALESTINE VALLEE du JOURDAIN

Ici nous n'avons qu'un seul terrain, représentatif de la situation en Cisjordanie. Nous n'avons pas pu prendre un territoire dans la bande de Gaza pour des raisons de circonstance.

G1 : 1

La situation des territoires palestiniens vis-à-vis de l'Etat est très particulière puisqu'il n'y a pas d'Etat. Il y a cependant une « autorité » mais sa marge de manœuvre est très limitée.

G2 : 2

Le poids des associations est important et s'investit au quotidien de la vie des habitants. Les associations d'obédiences politiques et/ou religieuses dominant aux côtés des ONG internationales. Ainsi, la capacité à construire un projet de l'ensemble n'est pas très évidente.

G3 : 2

Les acteurs privés sont peu présents. Le poids de la dépendance vis-à-vis de la politique économique israélienne reste dominant. Il reste quelques organisations privées présentes sur le terrain (union des fermiers palestiniens, association palestinienne pour l'industrie agroalimentaire, etc.).

G4 : 3

L'absence de coordination non institutionnelle formalisée dans des organisations est compensée par un très puissant sentiment d'appartenance qui soude les habitants.

Commentaire explicatif sur la Gouvernance :

Il est difficile de déterminer la gouvernance territoriale du territoire de la vallée du Jourdain car la gouvernance est gauchie par l'absence d'indépendance de ce territoire.

On peut cependant penser que l'unité culturelle retrouvée du lieu pourrait permettre d'élaborer une gouvernance territoriale.

V1 : 4

Il existe un énorme potentiel de ressources spécifiques : patrimoine religieux et historique unique au monde, huile d'olive, camomille, réserves naturelles, etc. encore insuffisamment exploité et entravé par la situation politique.

V2 : 1

Pas encore de croisement des produits et des services.

V3 : 2

Pas de structure polaire pour catalyser les énergies, mais des initiatives pour organiser la qualité dans certains produits comme l'huile d'olive par exemple. L'organisation d'une véritable programmation est encore balbutiante.

V4 : 1

Endogénéisation faible voire actuellement impossible,...

Commentaire sur la valorisation de l'activité ;

L'agriculture palestinienne était jusqu'ici plutôt tournée vers le productivisme et l'exportation. La possibilité de territorialiser l'agriculture reste une hypothèse que nous jugeons crédible compte tenu de la qualité des produits existants et de la possibilité de les spécifier (voir en bibliographie, la thèse de N. Abou Shammalah, université de Grenoble, 2009).

C. Analyse comparée :

a. Analyse comparée des profils de gouvernance :

Dans toutes les zones, il y a à des degrés d'implication de l'Etat dans la gouvernance du développement de la zone.

Dans toutes les zones on trouve, là aussi à des degrés divers, des acteurs privés dont l'activité profite au développement de la zone.

Les associations sont également présentes partout sauf en Albanie et encore peu opérationnelles dans la zone de TIBA en Egypte.

On ne trouve de structure de coordination locale institutionnalisée au sens où elle est avalisée que dans les zones suivantes :

Tunisie Béni Khedache
Maroc Haut Atlas
France Basse Ardèche,
France Diois,
Espagne Campina sud
Espagne Bas Maestrat
Grèce Mouzaki.

Cela confirme bien nos hypothèses de départ qui peuvent être résumées dans les idées suivantes :

- Il y a deux conditions nécessaires à la mise en place progressive d'une gouvernance du développement territorial :

- Que les pouvoirs publics expriment clairement la volonté politique de cette mise en place et élaborent les conditions institutionnelles pour que ce soit effectif.
- Que les acteurs locaux se soient effectivement organisés et aient assez institutionnalisé leur organisation pour qu'il y ait effectivement une gouvernance allant dans ce sens.

- Dans les 16 cas de figure étudiés, les acteurs privés suivent et s'intègrent dans le mouvement avec plus ou moins d'enthousiasme ou lui résistent (Albanie). On ne rencontre qu'exceptionnellement une dynamique venant d'abord des acteurs privés. On la rencontre cependant en Grèce à Mouzaki et en France dans le Diois.

b. Analyse comparée des profils d'activité :

Pour ce qui est de l'activité, on peut résumer les tendances de fonds de la façon suivante :

- La « poussée » des produits identitaires est le fait de la majorité des zones sauf de Tiba (Egypte) et Durres Kavaja (Albanie).

- Par contre la volonté de mettre en place une valorisation « croisée » n'existe explicitement que dans les zones espagnoles et françaises, à Mouzaki, à Béni Khedache (Tunisie) et potentiellement dans le Haut Atlas (Maroc)

- La prise de conscience de la nécessité d'endogénéiser la « valeur » créée par les produits identitaires est encore très faible. Pour simplifier, on peut dire que dès qu'il s'agit de conditionner ou de transformer un produit identitaire pour le vendre, on imagine immédiatement un système artisanal-industriel. Or ce dernier, pour des raisons d'économies d'échelle, va le plus souvent devoir atteindre une taille qui nécessite qu'il soit délocalisé par rapport à la zone et confié à des acteurs dont l'origine et le statut ne permettent pas d'espérer un degré d'endogénéisation suffisant.

- Enfin, l'existence d'un comité de programmation n'apparaît nécessaire que lorsque les Etats ou la législation l'impose (dans les groupes LEADER par exemple) ou lorsqu'il est jugé par les pouvoirs publics comme nécessaire en raison du caractère expérimental du projet (Béni Khedache).

D. Y a-t-il un lien entre profil de gouvernance et profil d'activité ?

Les deux questions formulées alors de façon un peu triviale et simplificatrice seraient alors les suivantes :

- Quelles sont les conditions pour qu'un processus d'émergence et de valorisation de ressources locales – souvent cachées ou peu connues en tant que telles - se mettent en place dans une zone ? Qui en a l'idée ? Qui va faire en sorte que ce processus va effectivement se mettre en œuvre ?

- Ce processus va-t-il apparaître une fois que la « nouvelle » gouvernance se met en place ou est-ce ce processus d'émergence qui va provoquer cette mise en place ?

Pour le savoir il faudrait d'abord connaître comment les ressources territoriales sont « révélées » (Pecqueur 2000) comme telles. On peut avancer là-dessus plusieurs hypothèses en s'appuyant sur les zones étudiées :

Dans certaines zones, le rôle de la population émigrée de la zone qui se trouve dans un processus de « retour au pays » est sans doute très important. Cela est vrai notamment pour la zone de Mouzaki en Grèce, pour le Haut Atlas, et pour BéniKhedache (Tunisie).

Dans d'autres zones – les zones espagnoles par exemple, le Diois en France, la zone de Balbeck Hermel au Liban, la zone d'Iglil Ali en Algérie – le processus semble démarrer à partir d'une dynamique locale des acteurs locaux privés qui vont alors s'organiser pour mettre en œuvre leurs idées et leurs projets de valorisation. Cela peut aussi émerger d'une dynamique associative locale comme à El Ezab en Egypte

Dans d'autres zones encore la dynamique vient à la fois de l'extérieur et de l'intérieur comme dans la vallée du Jourdain ou encore de l'Etat lui-même, les PPDR en Algérie et la Basse Ardèche en France.

Par ailleurs on est bien obligé de constater, en analysant les « profils » ci-dessus, que la dynamique territoriale peut ne pas encore exister. Dans ce cas alors, il s'agit d'une déficience « conjointe » pourrait-on dire de la gouvernance et de l'activité. C'est bien le cas de Tiba en

Egypte de Hadj Mecheri en Algérie, de Pharsala en Grèce, de Ain Draham en Tunisie et de Durrës-Kavaja en Albanie.

On peut donc avancer que dans les zones étudiées le lien entre nouvelle gouvernance et changement d'activité apparaît assez nettement. Mais la façon dont ce lien se met en œuvre est sans doute assez multiforme.

Chapitre IV

Synthèse

Les 6 « thèmes » de la problématique sont donc resté le fil conducteur de notre travail de recherche.

Ces thèmes ont constitué la trame des études régionales.

Mais ils ont fait naître aussi des questions – et des réponses, mais pas toujours - dans les équipes de recherche qui étaient le plus souvent des « déclinaisons » des 6 thèmes et parfois des interrogations nées de l'observation de la réalité.

Il nous a paru utile de restituer ces questions ne serait-ce que pour rester fidèle, comme nous en avons exprimé plusieurs fois l'intention, à la démarche de chacune des équipes de recherche. Mais comme ces questions sont le plus souvent reliées étroitement aux questions initiales de la problématique, on a préféré regrouper l'ensemble des questions initiales et des questions qui sont apparues tout au long du travail de recherche.

Nous avons donc regroupé ci-dessous ces questions en trois groupes :

- Les questions auxquelles nous considérons avoir apporté une réponse satisfaisante
- Celles auxquelles on a apporté seulement une réponse partielle
- Les autres questions qui se sont posées et se posent encore...

A. Les questions auxquelles on a apporté une réponse satisfaisante :

En utilisant le qualificatif de « réponse satisfaisante » on veut seulement dire que, pour chaque pays, on sait à quoi s'en tenir sur ces questions là et sur les sous-questions qui leur sont liées. On indique alors que par rapport à la question posée, la réponse pour tel pays est claire, qu'elle soit positive ou négative. C'est pour cette raison qu'on a donc pensé utile dans les tableaux ci-dessus de préciser succinctement ces réponses pays par pays.

Trois d'entre elles nous semblent avoir reçu une réponse satisfaisante :

a . Quelle décentralisation-deconcentration ?

Cette question se décline dans une autre qui est sous-jacente et que l'on peut formuler de cette façon :

« A des degrés divers, ces mutations font-elles apparaître un changement du rapport Etat/populations rurales ou encore Etat/local ? » La réponse est évidemment affirmative et elle a été longuement déclinée dans les chapitres précédents. Mais elle renvoie aussi à d'autres questions et ...à d'autres réponses.

Quel est le poids du contexte macroéconomique (globalisation) dans ces mutations ? La réponse n'est que rarement explicite. En effet, s'il est certain que la mondialisation provoque des mises en marché assez impitoyables pour les « avantages comparatifs » des zones de production, elle a aussi obligé les Etats à modifier leur rôle public et à se rapprocher des zones rurales qu'ils étaient chargés d'administrer. On peut dire aussi que les conditions économiques imposées par la mondialisation exigeaient un mode d'organisation administrative local permettant tout le reste c'est-à-dire notamment le développement des territoires.

Il faut noter que les processus de décentralisation-déconcentration avaient aussi pour objectif de promouvoir des avancées dans la démocratie locale permettant à la société civile de prendre davantage son destin en main par l'intermédiaire de ses élus.

De ce point de vue là on note les difficultés du passage d'une décentralisation formelle à une décentralisation réelle qui inclue justement la démocratie locale. C'est une question à laquelle nous avons répondu au moins pour les 16 zones étudiées.

b. Quels sont ces nouveaux acteurs locaux ?

Les acteurs privés étaient là, mais ils n'étaient en aucun cas inclus dans la gouvernance du développement du territoire.

Les associations sont arrivées récemment et elles se sont impliquées dans le processus de développement, puisque c'est pour cela qu'elles se sont créées.

Dès lors, des questions se posent qui devraient jalonner toutes les études dans ce domaine et dont les principales sont les suivantes :

- Ces acteurs sont-ils nouveaux?
- Ont-ils émergé de façon conjoncturelle ou structurelle?
- Dans quel type d'institutionnalisation se sont-ils insérés?
- La prise en charge par les nouveaux acteurs est-elle réelle ?

On peut avancer que l'on a répondu à ces 4 questions pour les 16 zones étudiées. Mais l'intérêt de ce travail réside justement dans la diversité des réponses obtenues :

Dans certaines zones les nouveaux acteurs se sont, de fait, rassemblés dans les associations qui se sont créées à l'occasion du démarrage du processus de développement territorial. Ils ont alors constitué la « troisième force » du développement local qui – nous l'avons répété- était auparavant constitué essentiellement des pouvoirs publics et, à un moindre degré et selon une logique différente, des acteurs privés.

Dans d'autres zones, les « nouveaux acteurs » ne sont pas si nouveaux que cela et représentent soit des anciens notables, soit des personnes issues des hiérarchies sociales ou religieuses comme au Liban.

Dans d'autres zones encore, les nouveaux acteurs sont des personnes issues de la « diaspora » d'un territoire ou encore (mais nous ne l'avons sans doute pas assez étudié) des personnes qui ont durablement émigré vers des zones d'emploi urbain nationales ou à l'étranger.

Quant à la « réalité » de la prise en charge, la réponse est doublement ambiguë : d'une part cela est très variable d'une zone à l'autre et d'autre part cela dépend du degré de « territorialisation » du développement de la zone concernée.

Le degré d'émergence des acteurs dépend-il alors du contexte national ou du contexte local ? Cela voudrait dire qu'il y a eu – et donc qu'il pourra y avoir -, parallèlement à l'évolution du contexte (législation, institutionnalisation du développement territorial, qui n'est effective que dans l'UE), une « poussée » spontanée associative. Quand on voit le foisonnement des associations dans les régions étudiées même si beaucoup sont « culturelles » et « religieuses » (pour les pays du Maghreb par exemple), on peut répondre qu'il y a effectivement émergence spontanée dans les régions étudiées.

c. Quel modèle de territorialisation est-il en train de naître ?

Comme on l'a déjà souligné et comme cela apparaît clairement dans le chapitre III, le développement territorial comprend deux groupes d'éléments, une nouvelle gouvernance et un nouveau type d'activité qui consiste essentiellement à valoriser localement les ressources spécifiques du territoire. Il fallait donc répondre aux deux questions suivantes :

- Comment caractériser la gouvernance dans les différents pays?
- Les nouveaux types de gouvernance représentent-ils une *autonomie réelle* notamment par rapport à l'Etat ou y-a-t-il un « noyautage » des nouvelles structures notamment par les acteurs publics (qui initie, qui programme, qui finance)?

Certes il n'y a pas de modèle unique et c'est déjà une réponse importante. Ce qui est unique c'est que la réponse porte toujours sur les deux éléments, la gouvernance et le caractère identitaire de l'activité.

Ce qui est clair dans nos résultats, c'est que ces deux processus existent, qu'ils se combinent entre eux, mais que le rythme de mise en place est extrêmement différent d'une zone à l'autre.

L'analyse de ces 16 zones semble en effet nous montrer que d'une part il y a une prise de conscience, de la part d'acteurs locaux de plus en plus nombreux, que seule l'identité des produits et des services élaborés par leur territoire pourra constituer pour eux une économie durable.

D'autre part, les modes de gouvernance observés nous montrent bien – certes à des degrés très divers – que le partage traditionnel de l'activité entre l'Etat qui assure la création et l'entretien des biens publics et l'acteur économique qui crée la richesse, va disparaître petit à petit. La « poussée » associative semble bien inéluctable en ce sens qu'elle apparaît le plus souvent presque spontanément, maintenant qu'elle n'est plus soupçonnée de n'être qu'une façon plus intelligente de vivre l'individualisme et/ou de courir le risque du collectivisme...

Nous n'avons que peu d'exemples d'évolution « achevée » dans les 16 zones. Mais nous n'avons pas non plus d'exemples de retour en arrière. Par contre nous avons hélas, avec l'Albanie un exemple prouvant bien que la coexistence entre l'absence de l'Etat et le libre jeu des initiatives purement individuelles aboutit à une régression économique qui se traduit dans ce cas par une baisse sensible de la valeur de la seule chose qui reste aux populations locales, à savoir le foncier !

B. Les questions auxquelles on a apporté une réponse seulement partielle :

a. Quels territoires ?

Est-ce que « territoire » est un label ? ou encore un outil de lecture d'un certain nombre de processus...qui se développent dans un espace donné ?

Est-il plutôt une construction, à travers leur propre histoire, de « territoires » à partir de communautés identitaires et religieuses mais qui se transforment et se « modernisent » ?...

La question pourrait se formuler de la façon suivante: si on dit que le territoire est une construction des acteurs locaux dont l'objectif est de résoudre ensemble des problèmes communs, cela veut dire que les limites du territoire sont tracées par les limites du problème à résoudre. Les limites des problèmes posés sont-elles toujours les mêmes ?

Les exemples que l'on a dans nos études régionales montrent que le « territoire » donné, s'il est historique, est bel et bien délimité par les problèmes ou les contraintes ou les projets tels qu'ils se sont déroulés dans le passé.

Mais il y a le plus souvent des territoires qui sont « donnés » pour des raisons de limites administratives et donc de commodité pour l'action. Ces limites peuvent avoir ou ne pas avoir de fondement historique. Peut-on dire alors que le territoire « passé » fondé sur les communautés historiques doit se superposer **nécessairement** au territoire construit ? On a dans les zones étudiées des réponses par défaut avec des territoires « donnés » récents (par exemple le « pays » d'Ardèche méridionale) qui n'arrivent pas à être un territoire « construit », c'est-à-dire un territoire dans lequel actions et acteurs peuvent être coordonnés autrement que mécaniquement. On peut avancer aussi que le territoire construit va être déterminant et dominant par rapport au territoire passé. Il devrait permettre en effet de souder des gens autour des problèmes à résoudre au lieu de les souder autour du passé. Nous n'en avons pas d'exemples dans les régions étudiées.

La relation entre territoire donné (découpage politico administratif, zone ethnique) et territoire construit (de projet) est aussi une question d'échelle, seulement dans certains pays où il existe une véritable institutionnalisation des territoires. On a surtout affaire finalement à des territoires donnés qui sont devenus des territoires de développement. On n'a pas beaucoup d'exemples de territoires réellement construits dans nos études régionales, mais là aussi sans doute faut-il aller chercher plus loin dans les pays, notre échantillon n'étant pas, on le sait, « représentatif » ?

b. quelles priorités d'action ?

La réponse à cette question peut-elle toujours être : celle que les populations considèrent comme prioritaires ?

Le problème n'est pas que théorique ou abstrait. Il se pose le plus souvent entre la priorité à l'amélioration des conditions de vie (équipements socio-culturels, de communication, d'infrastructures, eau, électricité) ou l'appui aux initiatives économiques (opérations de développement). On connaît aussi des zones rurales qui se sont construites comme territoires à partir de la mise en place d'équipements ou de services.

c. *Quelles ressources territoriales ?*

- **Les ressources** : Le problème posé dans la plupart des zones étudiées est le suivant : quelles activités identitaires? à partir de quelles ressources ? Les produits spécifiques, quelle est leur nature ? Quelle est la place des ressources culturelles dans ces produits spécifiques? Sur ce point on a des réponses positives dans les études régionales : une ressource identitaire arrive à créer un processus de développement en Algérie, Maroc, Tunisie, Espagne, France, Grèce, Egypte, Liban, Palestine. Il est intéressant de noter que dans les 9 pays où ça existe, on a un processus de gouvernance assez territorialisé, là où cette valorisation est assez avancée. Par contre dans les deux pays où il n'y a pas de ressource valorisée pour le développement territorial, c'est bien là qu'il n'y a pas de gouvernance territorialisée (Albanie, Egypte Tiba par exemple). Or ce n'est pas un problème de pays puisque en Egypte et en Tunisie on a des zones avec gouvernance et ressource territorialisée et des zones où il n'y a ni l'un ni l'autre.

- **L'ancrage historique** est certainement important pour l'émergence des ressources. On a vu la re-découverte de formes anciennes et/ou de nouvelles émergences...Ca vaut pour la Tunisie (la zone pastorale de BK), pour le Maroc (l'organisation tribale de la zone choisie), la Grèce avec le rôle de la diaspora mais ce n'est pas aussi net dans les autres zones.

d. *Quelle durabilité ?*

- La mobilisation des populations est-elle effective ? On n'a peu de choses là-dessus et on ne s'est pas donné d'indicateurs pour avoir les réponses appropriées.

- Le cadre spatial (homogénéité spatiale, géographique et paysagère) est parfois facteur de concurrences entre les acteurs économiques mais l'hétérogénéité spatiale peut aussi être facteur de complémentarité entre les acteurs et les initiatives. Ce cadre est-il un élément de durabilité ? Il faudrait rapprocher cette interrogation de celles que nous avons formulées sur le territoire « construit ». A-t-on beaucoup d'exemples de territoires « construits » sans tenir compte du territoire donné ? Dans notre étude, nous n'en avons pas.

- Mais la durabilité, c'est aussi celle des acteurs locaux. La « pérennisation des acteurs » est un problème important.

- La durabilité est elle aussi celle des ressources. Comment leur garder leur « identité » ? Quelles sont les conditions pour qu'un produit reste identitaire ? C'est une des clefs de la durabilité.

- Comment ce que l'on sait maintenant du développement territorial permet-il aux territoires « riches » et « identitaires » de le rester ? (cf les questions de l'huile d'olive, du vin, des dattes, des chaussures, des figues sèches ?)

- Un produit identitaire « garantit-il durablement le « développement » d'un territoire en terme d'accès au « niveau social de satisfaction des besoins », en tant qu'indicateur fondamental du processus de développement

Il y a des réponses à ces questions qui figurent dans les études régionales. Nous devons cependant reconnaître que nous les avons peu utilisées dans notre démarche.

C. Les autres problèmes qui se posent à partir des analyses régionales

Ces problèmes n'ont été que très partiellement abordés. Pour la plupart d'entre eux, on n'a pas eu de réponse, même partielle sauf sur un trop petit nombre de cas pour que cela soit utilisable. Nous les signalons ci-dessous :

- L'expérience locale est-elle représentative du pays ou exceptionnelle et spécifique (poids du facteur national), quand le nombre des expériences de développement territorial fait-il « basculer » le pays ?
- Quelle capacité les acteurs locaux ont-ils à peser sur les politiques publiques ?
- Quelle capacité ont-ils à se situer par rapport aux nouvelles régulations consécutives à la nouvelle situation dans le monde (mondialisation) ?
- Quelles sont les différentes « Genèses » de la prise en charge progressive des activités par les acteurs locaux (histoire, éducation, appétence culturelle, etc.) Y-a-t-il des parcours-types ?
- Comment se détectent les porteurs de projet ?
- Existe-t-il des processus de développement territorialisés indépendamment de tout projet ?

Conclusion de la 3^o partie :

Au terme de cette troisième partie, et au-delà des analyses comparées qui en constituent l'aspect principal et sans doute le plus original, il est utile de revenir sur quelques idées-force qui traversent horizontalement nos démonstrations. Quatre d'entre elles nous semblent devoir être retenues en priorité.

Il faut d'abord souligner que la comparaison méditerranéenne s'est avérée pertinente car elle a fait ressortir **de grands invariants et de grandes différences** :

- Les grands invariants entre les pays qui sont globalement les suivants :

- Les phénomènes de décentralisation-déconcentration existent dans tous les pays même s'ils sont mis en œuvre avec des degrés et des modalités fort différents.
- Le phénomène associatif s'est développé partout même dans des pays où on ne l'attendait pas encore. Il est parfois provoqué par l'Etat, les institutions internationales ou les ONG. Il est aussi spontané, lorsque les populations prennent conscience que seule une autoorganisation pourra leur permettre d'agir.
- Il en est résulté une modification de la gouvernance qui, partout, lorsqu'elle s'organise au niveau local, se voit obligée de prendre en compte les trois acteurs, publics, associatifs et privés et leur mode de coordination.
- Enfin, on voit bien que l'« identitaire » n'était pas une construction de l'esprit d'une part et qu'il n'était pas non plus réservé aux zones célèbres d'Appellation d'Origine Contrôlée. Du piment rouge d'Iglil Ali aux produits biologiques d'Elezab en passant par les cigares de Mouzaki ou les figues de Béni Khedache, on voit bien qu'il y a là une prise de conscience que, dans chacun de ces « territoires », il y a des ressources qui n'existent comme telles nulle part ailleurs et qu'elles peuvent être valorisées.

- Mais il y a aussi **de grandes différences** qui tiennent principalement :

- Aux différences importantes constatées en matière de démocratie locale.
- Au niveau d'avancée de l'institutionnalisation des processus liés au développement territorial et notamment à la nécessité d'inventer une nouvelle gouvernance locale. Ces différences tiennent largement à la volonté politique des Etats dans ce domaine. Celle-ci va en effet d'une décision claire d'organiser les choses (comme dans les pays de l'UE ou encore à Béni Khedache), à une attitude qui va du laisser faire (Liban) à la construction d'espaces de liberté organisationnelle (Maroc), en passant par des combinaisons dans lesquelles l'Etat se réserve en quelque sorte le choix de légiférer, lorsque les choses deviendront plus claires.
- Au « poids du passé territorial » et ses réminiscences actuelles (les « réseaux » grecs, les liens des anciens émigrés avec leur territoire).
- Au poids actuel des structures sociales (Liban).
- Et enfin, au poids du passé « politique » avec par exemple l'étatisme qu'ont connu pendant un espace de temps plus ou moins long, l'Algérie et l'Albanie.

- On voit bien ressortir également qu'il y a aussi des « **dominantes** » qui apparaissent dans chaque pays comme celles que l'on peut regarder ci-dessus et qui sont au centre de la

territorialisation et un certain nombre de choses qui sont autour. L'idée de base est bien alors que chaque pays est « entré » dans le développement territorial par des voies différentes qui sont celles que son passé – récent ou ancien – lui commandait.

- Par ailleurs on a peu analysé les problèmes de **financement du développement territorial**. A plusieurs reprises, en traitant du développement local, certains d'entre nous (Campagne, Dababi, Pecqueur, 2009), ont avancé que lorsque l'Union Européenne avait créé le « deuxième pilier » de la Politique Agricole Commune au nom de la « cohésion sociale » et de la cohésion territoriale de l'Union, elle indiquait par là que les zones « difficiles » ne pourraient jamais « rattraper » seules les « zones favorables ». Des transferts seraient nécessaires, des Etats, de la collectivité internationale mais aussi des particuliers...Or, lorsque l'on étudie certaines zones méditerranéennes, qualifiées de « difficiles », on s'aperçoit qu'elles n'ont pu se « reproduire », pendant plusieurs décennies, que grâce aux transferts des émigrés vers les familles qui étaient restées sur place. Pourquoi ne pas avancer alors que leur nouvelle phase historique, qui sera sans doute en partie celle du développement territorial, devra s'appuyer aussi sur les ressources financières mais aussi humaines qu'apporteront dans leurs zones d'origine les anciens émigrés ? (Campagne, Pecqueur, 2009). De la diaspora grecque revenue au pays à partir de 1990, aux familles maghrébines qui reviennent chez elles avec des ressources financières techniques et humaines importantes et souvent une envie d'entreprendre, il y a sûrement là une « ressource territoriale » supplémentaire dont il faudra tenir compte.

- Enfin, il faut souligner ce qui est peut-être le plus important, à savoir que **l'Etat, pour des raisons diverses, ne met plus en œuvre son rôle traditionnel** (celui de l'époque du « tout Etat »). Souvent d'autres prennent le relais ; ces « autres » ce sont souvent les associations mais aussi les « privés » qui « suivent » quand ils voient qu'il y ont intérêt. Mais cette nouvelle gouvernance a aussi des incidences financières. Comme nous l'avons déjà signalé, l'époque où l'essentiel du financement du fonctionnement des zones rurales venait de l'Etat est révolu. Désormais, dans beaucoup de zones, on décide « ensemble » c'est-à-dire entre acteurs locaux, publics, associatifs et privés et on recherche « ensemble » le financement. Il y a dans les 16 zones étudiées des exemples qui montrent que chacun des trois acteurs locaux peut être impliqué dans la recherche du financement de beaucoup d'activités locales, même si ce n'est pas nécessairement lui qui mettra seul en œuvre l'activité pour laquelle il a été trouvé !

Ce sont sans doute les messages principaux que nous pouvons trouver dans cette troisième partie que nous avons voulu construire comme un complément plus synthétique que les « dossiers » très « analytiques » de la deuxième partie.

Conclusion générale

Au delà des remarques que nous venons de formuler en conclusion de la deuxième partie, on doit formuler quelques conclusions principales.

1. Tout d'abord il est certain que le **Contexte historico-géographico-politique a** changé:

- On observe la fin de l'alternative unique Etat/marché pour réguler le système économique (*ce qui est bon pour l'entreprise sur le marché globalisé n'est plus nécessairement bon pour les territoires et leurs habitants*). Cela fait émerger un « tiers acteur » qui n'est ni public, ni privé.
- Il s'exprime à travers des formes d'auto-organisation diverses donnant lieu, par la combinaison des différents types d'acteurs qu'il contient, à des gouvernances locales très variées.
- Ces gouvernances révèlent et valorisent de nouvelles ressources de type territorial

2. Mais on constate aussi qu'il n'existe pas de combinaison mécanique spontanée automatique et obligatoire... ressemblant à un « **parcours-type** » qui jalonne dans un territoire la « transition » vers le développement territorial.

En effet, l'analyse comparée des « profils » aurait dû normalement montrer qu'il y a souvent ou toujours une **interdépendance entre les rôles effectifs que joue chacun des acteurs** dans les processus de développement territorial que ce soit en terme de gouvernance ou en terme de prise en charge des activités de valorisation des ressources territoriales. Or, si cela est évident aujourd'hui, après plus de 20 ans de développement local institutionnalisé, pour les pays de l'Union Européenne avec la politique européenne de développement rural, c'est beaucoup moins vrai pour les autres pays, sauf peut-être pour le Maroc et l'Egypte.

3. Dans le même registre, on pourrait souligner aussi, comme nous l'avons montré à plusieurs reprises, que la nouvelle gouvernance du territoire fait aussi émerger localement de **nouvelles ressources humaines, un nouveau capital social**, qui jusque là n'était pas apparu comme tel. C'est aussi vrai quand ça se produit dans tel ou tel territoire, comme dans le Dois ou l'Atlas marocain, que lorsque l'émergence se fait attendre comme à Tiba en Egypte.

4. Nous avons fait l'hypothèse, notamment dans le chapitre IV de la troisième partie que **d'autres facteurs** peuvent expliquer cette situation et expliquer aussi la « rigidité » des relations entre les rôles des 3 acteurs. Ces facteurs sont par exemple : les suivants :

- La religion pour le Liban et l'Egypte.
- L'histoire porteuse d' « étatisme » pour l'Albanie et l'Algérie
- Le niveau de développement économique global pour tous les pays
- L'existence d'une rente nationale et étatique comme la rente pétrolière en Algérie.

Ces facteurs viennent perturber les interdépendances entre les trois types d'acteur qui devraient « normalement » ou « logiquement » se mettre en place comme cela s'est produit dans d'autres pays. Cela peut aussi se rencontrer dans le même pays avec deux zones à l'opposé l'une de l'autre comme en Tunisie, en France et en Grèce.

5. Par ailleurs **les «acteurs privés»** ne jouent pas encore partout le rôle qu'ils jouent souvent dans le développement territorial en Europe. Dans la plupart des cas, au Sud et à l'Est, on n'en est pas encore rendu au stade où ils vont être contraints de jouer ce jeu (participer au projet et/ou élaborer une production identitaire). Par contre ce type de comportement tend à apparaître dans les pays de l'Union Européenne.

6. **Les associations** jouent plus facilement le jeu de la nouvelle gouvernance dans la mise en œuvre du processus de développement territorial. Cela est dû à leur dynamique, au désir qu'elles ont d'exister et vis à vis de l'Etat et vis à vis des populations. Cela est dû aussi au fait que l'Etat a besoin qu'elles se substituent à lui pour assurer des fonctions qu'il ne peut plus ou ne veut plus assurer.

7. Tout ceci est enfin à regarder en prenant en compte la **quadruple crise** que traversent ces pays, qui est, comme on le sait, **alimentaire, écologique, énergétique et économique**.

Comme cela a été récemment développé²⁹¹, on peut se poser la question de savoir si la territorialisation des processus de développement et le changement de rente qui l'accompagne, va permettre ou non, à terme, aux territoires ruraux et même aux plus pauvres, de mieux maîtriser les inévitables remises en cause qui vont être le lot des conséquences de ces crises.

²⁹¹ au colloque DELZOD (P.Campagne , B. Pecqueur 2009)...

BIBLIOGRAPHIE :

Abaab A. Genin D., 2004. – Elevage et politiques de développement agropastoral au Maghreb : quels enseignements pour la définition de nouvelles problématiques de recherche-développement ? in Picouet et alii : Environnement et sociétés rurales en mutation : approches alternatives. Paris IRD éditions, collection « Latitudes 23 »

Abaab A. et Guillaume H., 2004. Entre local et global : pluralité d'acteurs, complexité d'intervention dans la gestion des ressources et le développement rural. In Michel Picouet et al., Environnement et sociétés rurales en mutation : approches alternatives, Paris, IRD-Editions, Collection latitudes 23. pp. 261-290.IRD.

Abdelhakim, Aboumandour, 1993.- The egyptian agricultural sector and its prospects for the year 2000, publication de la commission européenne, Bruxelles.

Akesbi, N. - 2006 « Evolution et perspectives de l'Agriculture marocaine » - Rapport du cinquantenaire.

Aubert F., Lépicié D., Perrier-Cornet P. , 2006, Structure économique des territoires : une analyse des disparités micro-régionales à l'échelle des pays en France, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 2, 203-225.

Auclair L., 1998, Espace agraire et environnement en Tunisie : la permanence des cadres spatiaux au cours du XX^{ème} siècle, in Mohamed Elloumi et Ali M'hiri (éd), Centenaire de l'INAT, Actes du deuxième séminaire international : Mutations des sociétés rurales et développement durable dans les pays de la rive sud de la Méditerranée, Revue de l'INAT, numéro spécial 1998, pp. 43-69.

Baalbaky, A.; Mahfouz, F. (1985). [*Le secteur agricole au Liban : principaux changements pendant la guerre civile*]. Beyrouth: Al Faraby, 159 p. (en arabe).

Badre, A. (1972). Economic development of Lebanon. In Cooper C.A., Alexander S.S. (eds), *Economic development and population growth in the Middle East*, New York: American Elsevier publishing company, p.161-175.

Banque Mondiale, 2000. – « « Problématique de développement rural des zones sèches dans la région Moyen Orient et Afrique du Nord », Contribution à la mise à jour du rapport « From vision to action for rural development » Banque Mondiale.

Belabès S.E., 2005. Nouveaux code communal et de wilaya. Des pouvoirs élargis au profit des walis. *In le quotidien El Watan du 31 mai 2005*.

Benachenhou A. Algérie. La modernisation maîtrisée, février, 2004.

Berriane, M. - 2006 « De la nécessité d'une approche territoriale pour le développement du tourisme rural au Maroc », in « Développement rural, pertinence des territoires et gouvernance. Coordonné par A. Iraki - INAU-ROLER – Rabat

Bessaoud O., Druguet S. (2004). Institutions et organisations du développement rural en Méditerranéen, In Gherzi G et Bachta M. (Coord.), « Agriculture et alimentation en Méditerranée. Les défis de la mondialisation », Paris, Editions Karthala, p. 227-325.

Bessaoud O., Campagne P., 2000.- « France » in RAFAC « Agriculture Familiales et développement rural en Méditerranée » op. cit.

Bessaoud O., Montaigne E., 2009. – Quelles réponses au mal-développement agricole ? in Options Méditerranéennes B. 64 , 2009- Les perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord.

Biba (2001) G. Biba, *Restructuration économique et comportement des ménages agricoles en Albanie(1990-2000) :Contribution à l'analyse socioéconomique et institutionnelle des économies en transition*. Ph.D Thesis, Ensa Montpellier, Département de l'économie et du développement agricole.

Bouchentouf Najet. M., 2008, Le mythe de la gouvernance urbaine en Algérie, le cas d'Oran, publié dans "Penser la ville – approches comparatives, Khenchela : Algérie.

Bourgey, A. (1970). Problèmes de géographie urbaine au Liban. *Hannon, Revue libanaise de la géographie*. Volume V, p. 97-128

Boustany, F. L. (1991). *Introduction à l'histoire politique du Liban moderne*. Paris: Cariscript. 208 p. (Etudes politiques).

Brule j. et Fontaine j. - : L'Algérie. Volontarisme étatique et aménagement du territoire, OPU, Alger, 1990.

Cabinet Strater, 2003, Diagnostic préalable à la mise en place du Pays d'Ardèche méridionale.

Campagne P. 1995. – Analyse des zones rurales, problématique et contenu de l'analyse. In « Analyse diagnostic des zones rurales, approche théorique et méthodologique. Programme CEE-Natura « Nectar » Montpellier : CEE DG VIII-CIHEAM-IAMM.

Campagne P. 2000 – Analyse diagnostic d'une zone rurale CIHEAM-IAMM.

Campagne P., 2000. Introduction : Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée, RAFAC Karthala–CIHEAM Editions, p. 9-26.

Campagne P. 2001 .- Institutionnalisation et pérennité du développement local in JP Deffontaines et JP Prodhomme Territoires et acteurs du développement local, de nouveaux lieux de démocratie Editions de l'aube.

Campagne P. 2007. – Mondialisation et développement des zones intermédiaires du Maghreb. Quelques questions économiques et sociologiques. In En Hommage à Paul Pascon, colloque international « Devenir de la société rurale, développement économique et mobilité sociale » Rabat IAV Hassan II.

Campagne P., DolléV. , Moussalim S., Zammouri A.2007. - Multifunctionalities of ethno-tourism : the exemple of a rural zone in south of tunisia in cooperation with european zones. In

Multifunctional agriculture and rural development. International Scientific Meeting Institute of Agricultural Economics
Belgrade – Serbia 6-7 décembre 2007

Campagne P., Pecqueur B. 2009. – « Zones difficiles, territoires de développement ? » in Colloque DELZOD « Sociétés en transition et développement local en Zones difficiles »

Campagne P., Dababi M., Pecqueur B. 2009. – « A propos du projet « Jessour et Ksour de Béni Khédache » : quelques réflexions sur la gouvernance du développement territorial dans les zones difficiles ». in Colloque DELZOD « Sociétés en transition et développement local en Zones difficiles »

CAPMAS.- 2009.- Statistiques.

Castel O. 1995.- Ed. L'ajustement structurel et après ? Ed. Maison Neuve et Larose.
Cena F. et alii. – L'Espagne in RAFAC « Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée » op cit.

Chamas, H. (1990). [*Les caractéristiques démographiques et l'activité agricole dans le village de Bouday*]. Mémoire de fin d'étude: Université Libanaise: Institut de Sociologie, Zahlé : Section IV. 77 p. (en arabe).

CIHEAM, 1995.-, Egyptian profil agriculture, Montpellier, Options Méditerranéennes.

CIHEAM, 2003. Programme de coopération et d'appui pour de nouvelles politiques de développement rural dans les pays du sud et de l'est de la méditerranée. LEADER-MED (2005-2010), séminaire technique des 25 et 26 juin 2003, 69 p +. Annexes

Civici (2001) A. Civici, *Evolution des politiques foncières et dynamiques des espaces ruraux en Albanie*. In. *Terres méditerranéennes. Le morcellement richesse ou danger ?* p. 127-146, Karthala-Ciheam 2001.

Civici (2003) A. Civici, *Dé-collectivisation et restructuration de l'agriculture albanaise 1989-2002. Une transition spécifique ?*. Ph. D. Thesis Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Montpellier.

Cote M. - : L'espace algérien. Les prémices d'un aménagement, OPU, Alger, 1983.

Courlet C. - : Territoires et régions. Les grands oubliés du développement économique, L'Harmattan, 2001.

Cungu et Swinnen (1999) A. Cungu et F. J. Swinnen, Albanian's radical reform. In. *Economic development and cultural change* 47(3) : 605-619, April 1999.

Guri (2002) F. Guri, Transformation des exploitations agricoles et réorganisation foncière sur la côte albanaise. Master Thesis Ciheam-Iamm. Avril 2002.

CRDA, 2005. Rapport annuel, CRDA, Médenine.

Dababi M. et Campagne P., 2002. Les choix stratégiques du projet. In IRA et IAMM, 2002.

Darwich, S. (2000). Agricultures familiales et développement rural au Liban, In: ABAAB A. et al., *Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée*, Paris : Karthala-CIHEAM, p. 347-395.

Darwich, S. (2001). La plaine de la Béqaa : des cultures illicites aux cultures vivrières, In *Milieu rural, agriculture familiale : itinéraires méditerranéens*, Montpellier: CIHEAM/IAM, p. 345-371.

Darwich, S. (2003). La relance de l'agriculture familiale au Liban : Tentatives de reconversion des cultures illicites et changement des systèmes de production dans la région de Baalbeck-Hermel, Béqaa – Liban. Thèse doctorat, ENSAM – France, 505 p.

DATAR 2003. – Guide de présentation de la candidature au programme LEADER. +.

DGAT, 2005, Etude d'élaboration du schéma d'aménagement et de développement spécifique du milieu rural de la zone forestière du Nord-Ouest- Rapport de première phase- Direction Générale de l'Aménagement du territoire- Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, 2005.

DGF, 2005. Résultats de l'inventaire forestier sur l'échelon de Jendouba - deuxième inventaire forestier et pastoral national - inventaire des forêt par télédétection. Direction Générale des forêts –Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques.

Delprat, R. (1982). "Louis-Joseph Lebreton" la mission IRFED-Liban et le Général Chéhab 1959-1964. *Les amis du père Lebreton*, cahiers numéro 4, 154 p.

Despois J., 1955, La Tunisie Orientale, Sahel et Basses Steppes, seconde éditions, Paris, PUF, 1955.

Duval M., Dynamiques spatiales et enjeux territoriaux des processus de patrimonialisation et de développement touristique, Thèse de Doctorat, Université de Savoie, Chambéry.

Economic intelligence unit (EIU) (1999). *Lebanon: Country profile 1999-2000*. London: EIU, 44 p.

Economie rurale libanaise (1970). Affaires agricoles : l'agriculture libanaise. *Economie rurale libanaise*, octobre-novembre-décembre 1970, numéro 35, p.10-18.

Economie rurale libanaise (1970). Caractéristiques physiques du Liban. *Economie rurale libanaise*, septembre-octobre-novembre-décembre 1970, numéro 35, p.31-36.

Economie rurale libanaise (1971). Affaires rurales et agricoles. *Economie rurale libanaise*, novembre-décembre 1971, numéro 39, p.48.

Egypt Human Development Report, 2005

Elloumi M., 2006. Les politiques de développement rural en Tunisie : acquis et perspectives. In « Politiques de développement rural durable en Méditerranée dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union Européenne », Options Méditerranéennes :

Série A. Séminaires Méditerranéens, 2006, no. 7, p. 55-65.

Eloumi M., 2006. Note méthodologique pour les études régionales en Tunisie, Rafac, Projet "Emergence des territoires de développement", 13 p.

El Zein, G., Hanna, D. (2008). Rapport final du Projet, "Recupero e rafforzamento delle attività produttive e generatrici di reddito a favore della popolazione di Chouwaghir e Hermel (ROSS L06-A1420)", Movimondo, 2008.73p.

Figuie, G. (1998). *Le point sur le Liban*, Beyrouth: Anthologie, [Paris] : diff. Maisonneuve et Larose. 511 p.

Fox, Ghaiem, 2000. –

Gillard L . 1975. – Premier bilan d'une recherche économique sur la méso-analyse. La revue Economique vol XXVI, n° 3 p. 478-516.

Grasset E., Les services aux populations dans le développement territorial en montagnes méditerranéennes, Thèse de Doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble.

Guérin M., 1999, Evolution économique des espaces ruraux indépendants et politiques d'emploi et de développement : une analyse de pertinence de 3 sites ruraux rhônalpins, thèse de 3^e cycle, Documents de recherches n° 52, INRA CEMAGREF, Dijon

Guri et Jouve (2003) F. Guri, A. -M. Jouve, Formation d'un marché foncier sur le littoral albanais In. M. Eloumi and A.-M. Jouve, editors Bouleversements fonciers en Méditerranée : des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations. p. 213-231, Karthala 2003.

Hacherouf H.: Le mouvement associatif en milieu rural entre Réalités et perspectives : cas de la wilaya de Bejaia, communication au colloque International 13 et 14 Novembre 2008 sur le thème « Développement Durable, Responsable sociale des Organisations et Performances Economiques : Bilan, Enjeux et Perspectives. Marrakech-Maroc.

Hammadi N. .- 2007. Etat d'urgence, associations et nouveaux pouvoirs des maires". In le quotidien Liberté du 17 mars 2007.

Hénia, Abd;, 2006, Les notables dans la Tunisie de l'intérieur (XVIII et XIX siècles), in Abdelhamid Hénia (s/d), Etre notable au Maghreb : dynamique des configurations notabiliaires, Paris, IRMC et Maisonneuve et Larose, pp. 141-152.

INS, 2005, Le recensement Général de la population et de l'habitat, avril 2004.

INS, 2005. Recensement de la population et de l'habitat de 2004, INS, Tunis.

IRA-IRD, 2003. La désertification dans la Jeffara, Sud-est Tunisien, Pratiques et usages des ressources, techniques de lutte et devenir des populations rurales », Rapport scientifique de synthèse. Elaboré par IRA/IRD/CRDA Gabès et Médenine, 148p.

Iraki A. ed. - 2006 « Développement rural, pertinence des territoires et gouvernance. »

INAU-ROLER – Rabat.

Issa, N. (1994). Les structures économiques et le conflit au Liban. In KIWAN, F. (dir.). *Le Liban d'aujourd'hui*. Paris: CNRS, p.179-192.

Jorr, M. et al. (1979). [*Le développement rural du caza de Hermel*] : Beyrouth : Centre de formation sociale, 97 p. (en arabe).

Kerdoud N. - : Bengladesh ou Medina ? Espaces urbains périphériques et représentations : deux exemples à Annaba et à Guelma (Algérie), *Revue européenne de géographie*, N° 327, 25 novembre 2005.

Khoury, G.D. (1990). La formation de l'Etat du Grand-Liban. *Les Cahiers de l'Orient*, quatrième trimestre 1989-premier trimestre 1990, numéro 16-17, p.251-275.

Khoury, G.D. (1998). Peut-on faire longtemps tenir une pyramide sur sa tête ? Liban ? *Les cahiers de l'Orient*, quatrième trimestre 1998, numéro 52, p.29-36.

Larche, J. et al. (1997). *Quel avenir pour le Liban [en ligne]*. 75 p. Paris : Sénat. <http://www.senat.fr/rap/r96-111/r96-111.html>. Consulté le 30/03/2000.

Lahmar, M., 1994, *Du mouton à l'olivier : Essai sur les mutations de la vie rurale maghrébine*, Tunis, Cérès Editions, 273 p.

Lajarge R., *Territorialités intentionnelles. Des projets à la création des Parcs Naturels Régionaux*, Thèse de Doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble.

F. Leloup, L. Moyard, B. Pecqueur « la gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale », *Géographie Economie Société*, volume 7, n° 4, octobre-décembre 2005.

Lévy J. et Lussault M. . - 2003 , *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* éditions Belin, Paris, 1034 pages,

Louargant S., *L'approche de genre pour relire le territoire. (Ardèche méridionale, Ligurie, Fès-Boulemane)*, Thèse de Doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble.

Mahdi, M. - 1993. « Innovations techniques et Système Social », in *Cahiers Options Méditerranéennes*, Vol.2

Mahdi, M. -1996. « La gestion Communautaire de l'eau de boisson - Cas de la vallée d'Imlil des Rheraya Marrakech. » Association Marocaine de Recherche et Action Pour la Santé et l'Hygiène. 18pages et Annexes.

Mahdi, M. - 1999 « Pasteurs de l'Atlas » -Imprimerie Najah Al Jadida – Casablanca

Mahdi M. et Chattou, I.- 2002. « Dispositif institutionnel et organisations de développement rurale au Maroc ». Programme d'action régionale – politique agricole et alimentaire relatif au développement rural et aux politiques agricoles dans le contexte de la mondialisation - Réseau Rafac - Montpellier.

Mahdi, M. et Benabdallah, M. - 2003 "Foncier et migration dans le sud marocain", in, Bouversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations. Kartalah – CIHEAM. M. Elloumi – A.M Jouve (ed)

Mahdi, M. - 2006. « Douar et construction sociale du territoire », in Développement rural, pertinence des territoires et gouvernance. INAU – RELOR – Rabat Coordonnée par Aziz IRAKI.

Mao P., Les lieux de pratiques sportives de nature dans les espaces ruraux et montagnards, Thèse de Doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble.

Makdissi, S. (1979). *Financial policy and economic growth : the Lebanese experience*. New York: Columbia university press, 203 p.

Méouchy, N. (1989). L'Etat et les espaces communautaires dans le Liban sous mandat français. *Monde arabe: Maghreb-Machrek*, février-mars 1989, numéro 123, p.88-107.

Mengin J. 2001.- Foisonnement d'initiatives et synergies ? in JP Deffontaines et JP Prodhomme Territoires et acteurs du développement local, de nouveaux lieux de démocratie Editions de l'aube.

Messaoudi N., 2008, Contribution de la valorisation des produits locaux dans le développement du territoire de Ain Draham, PFE, ESA Mograne, 2007/2008.

Miller, J. - 1974. « Imlil : A Moroccan Mountain Community in Change, A Westview Replica Edition.

Ministere de l'Agriculture libanais. Direction des études et de coordination, FAO (1997). [*Enquête village : recensement agricole 1997*]. Beyrouth : Ministère de l'Agriculture. (en arabe).

Ministere de l'Agriculture Libanais, Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) (1996). *Etude de la diversité biologique du Liban Projet (GF/6105-92-72) : Facteurs socio-économiques affectant la biodiversité* (Tome 2), Beyrouth : Ministère de l'Agriculture, 1996. 90 p.

MMAUSH (2004) MMAUSH Raport mbi nivelin e ndotjes në zonën bregdetare shqiptare për vitin 2003. Technical report MMAUSH 2004

MMAUSH (2005) MMAUSH Raport mbi nivelin e ndotjes në zonën bregdetare shqiptare për vitin 2004. Technical report MMAUSH 2005

Mollard A, Pecqueur B. 2007.- De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services ; histoire succincte d'une recherche ; Economie Rurale n° 300 juillet-août 2007.

Moussalim S., 2007. Contribution a l'évaluation des projets de développement rural local :le projet « Jessour et ksour de béni Khédache », Master of Science, Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, France, 191p.

Moussaoui, A. (1985). *La région de Baalbeck-Hermel et la culture de haschich*. Thèse de Doctorat: Université des sciences et techniques de Lille, 241 p.

MPAT : Demain l'Algérie. L'état du territoire, la reconquête du territoire. OPU, Alger

ODNO, 2006. Gouvernorat de Jendouba en chiffre- Office de Développement de Nord-Ouest.
ODS, 2005. Le gouvernorat de Médenine en chiffre, ODS, Médenine.

ONS : Evolution des populations et des limites communales (1977–1987), Collections Statistiques, n° 22, Janvier 1981.

ONS : RGPH 1998, CD

Owen, R. (1988). The economic history of Lebanon 1943-1974: its salient features. In Barakat H.: *Toward a viable Lebanon*. London: Croom Helm, p.27-41.

Pecqueur Bernard, 2000. - *Le développement local*, éditions La Découverte, 2° édition, 147 pages.

Pecqueur B. et Zimmermann J.B., 2004. Economie de proximités, Hermes-Lavoisier, 264 pages.

Pecqueur B. - 2008 « Le tournant territorial de l'économie mondiale globalisée et les stratégies situées des acteurs économiques », in Taoufik Daghi et Hassan Zaoual (éditeurs), « Développement humain et dynamiques territoriales, vers des savoirs recomposés », L'Harmattan, 2008, pp.25-46.

Peemans, 2008. - *Territoires, développement et mondialisation, points de vue du Sud*, numéro dirigé par Jean Philippe Peemans (Université de Louvain, Belgique) éditions SYLLEPSE.

Phocas, C.L. (1993). *Baalbeck-Hermel Area Integrated Rural Development Programme*. Beirut : UNDP & UNDCP. 176p. (Project of the Government of Lebanon, Preparatory Assistance LEB/92/016/A/01/31).

Picarat I. Crucifix L. (1983). Les crises du Liban 1958-1982. *Notes et études documentaires*, Décembre 1982, numéro 4694-4695, p.13-92.

Pinta, P. (1995). *Le Liban*. Paris: Karthala, 210 p. (Peuples et pays du monde).

PNUD, FAO (1980). *Etude de Reconstruction et de Développement de l'Agriculture. Liban. Annexe technique 2: Situation de l'agriculture et orientations générales du développement agricole*. Beyrouth: PNUD-FAO, 33 p.

PNUD, FAO (1980). *Etude de Reconstruction et de Développement de l'Agriculture. Liban. Rapports de synthèse*. Beyrouth: PNUD-FAO, 121 p.

Poncet J., 1962, La colonisation et l'agriculture européenne en Tunisie depuis 1881, Paris-La Haye, Mouton.

Projet SDC Maghreb-Mountains, 2005, Rapport de diagnostic de la communauté

d'Ouled H'lel, 2005.

Rachik, H. - « Le sultan des autres ... »

RAFAC, 2000. - « Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée » Paris, CIHEAM, KARTHALA 690 p

Rfass, M. - 1996

« L'organisation urbaine de la péninsule Tingitane » Université Mohamed V – Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines. Rabat.

Raham D. -: Genèse et évolution du maillage territorial en Algérie. Le cas de l'Est algérien, revue des sciences humaines, n° 20 décembre 2003, Université Mentouri, Constantine.

République Libanaise (1961). *Besoins et possibilités de développement du Liban* : étude préliminaire. Beyrouth: Mission IRFED. Tome 1: 365 p. Tome 2: 508 p.

République Libanaise (1997b). *Conditions de vie des ménages dans la région de Baalbeck - Hermel en 1997*. Beyrouth: Administration centrale de la statistique. Etudes statistiques, numéro 7, 257 p.

République Libanaise (1997c). *Le Mohafazat du Béqaa en 1996: résultats du recensement de immeubles et des établissements*. Beyrouth: Administration centrale de la statistique. Etudes statistiques, numéro 8, 39 p.

République Libanaise (1998). *Conditions de vie des ménages en 1997*. Beyrouth: Administration centrale de la statistique. Etudes statistiques, numéro 9, 257 p.

République Tunisienne, Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, 1997 et 1998, Stratégie nationale d'aménagement rural, Première et Deuxième phases, plusieurs volume, Tunis, Comète Engineering.

Rfass, M. - 1996

« L'organisation urbaine de la péninsule Tingitane » Université Mohamed V – Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines. Rabat.

Royaume de Maroc, 2004

« Collectivités locales en chiffres ».

Ministère de l'Intérieur. Direction générale des collectivités locales - Publication du centre de documentation des collectivités locales. 2002.

Royaume de Maroc, 2006

Rapport du cinquantenaire.

« Le Maroc possible. Une offre de débat pour une ambition collective. »

Editions maghrébines.

Rondot, Ph. (1983). Préface « Les crises du Liban 1958-1982 ». *Notes et études documentaires*, décembre 1982, n°4694-4695, p.5-11.

Roux E, De la gestion de l'espace à la gestion des territoires en montagnes méditerranéennes, Thèse de Doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble.

Sayigh, Y. (1978). "*Lebanon*" in *the economics of the Arab World: Development since 1945*, London:

Schéma d'Aménagement du Territoire – Synthèse – 2003. Royaume du Maroc. Ministère de l'Aménagement du territoire de l'eau et de l'environnement.

Sencébé Y, Du bon usage de l'enclavement, une analyse sociologique du pays Diois, <http://www2.dijon.inra.fr/esr/pagesperso/sencebe/PaysYS.pdf>

Sencébé Y, 2004, Etre ici, Etre d'ici, Formes d'appartenance dans le Diois,(Drôme), Ethnologie Française, XXXIV, p 23-29

Sethom, H., 1992, Pourvoir urbain et paysannerie en Tunisie, Tunis, Cérès Productions, 393 p.

Sghaier M. et Ouessar M., 2007. Plan d'Action Local de Lute Contre la Désertification (PALLCD) dans la Délégation de Béni Khédache, (Gouvernorat de Médenine), Ministère de l'environnement et de développement durable, Coopération Technique Allemande, Institut des Régions Arides, Tunis, 135 p.

Sghaier M., 2002. Eléments du diagnostic, atouts, contraintes et tendances lourdes dans la région de Béni Khédache, In IRA et IAMM, 2002. 5 pages.

Sghaier M., Abaab A., Campagne P., 2006. L'expérimentation de nouvelles approches de développement local et de gestion participative de ressources naturelles. in Genin D., Guillaume H., Ouessar M., Ouled Belgacem A., Romagny B., Sghaier M., Taamallah H. (édi.sci.) : Entre désertification et développement. La Jeffara tunisienne. IRD-IRA-Cérès Ed, pp 303-313.

Sghaier M., Picouet M., Gammoudi T., Fetoui M. et Issaoui M., 2003. Structures démographiques, activités socio-économiques des ménages et évolutions foncières dans la Jeffara, Sud-est Tunisien, Rapport scientifique final du thème 3, IRA/IRD/CRDA Gabès et Médenine, 80p.

Skreli (1994) E. Skreli, L'apport de la possibilité de la mise en place de la formule associative au niveau de la production agricole en Albanie. Master's Thesis, Ciheam- Iamm. Octobre 1994.

Talhaoui Ab. 2007, Changement institutionnel et développement local dans le territoire de Ain Draham. Projet de Fin d'Etude, INAT, 2006/2007.

Tessa A. : Economie touristique et aménagement du territoire, OPU, Alger, 1993.

Tozy et al. – 2005 Autonomisation des ruraux dans les hauts Plateaux de l'Oriental. FIDA – INRA Editions.

Tozy, -2006 « La commune rurale à la croisée des chemins entre décentralisation et gouvernance locale » p. 18, in « Développement rural, pertinence des territoires et gouvernance. Coordonné par A. Iraki - INAU-ROLER – Rabat.

Wheeler-Sabates et Waite (2003) R. Wheeler Sabates et M. Waite, Albanian country brief : Property rights and land markets, July 2003.

Zriouili M. - INDH, une approche stratégique
Le matin, lundi 5 septembre 2005.

WWF, 2007, Rapport de diagnostic de la région de Kroumirie, World Wide Fund of Nature

WWF, 2007, Rapport de diagnostic de la région de Kroumirie, World Wide Fund of Nature

www.pays-ardeche-meridionale.net

www.insee.fr/fr/regions/rhone-alpes

www.parc-monts-ardeche.fr

www.gorgesdelardeche.fr

www.sithere.fr

INSEE, Région Rhône-Alpes et CDRA : http://www.insee.fr/fr/regions/rhone-alpes/default.asp?page=themes/dossiers_electroniques/tableau_bord/cdra/CDRA_die_drome.htm

TABLE des MATIERES

| | |
|---|--------|
| Introduction | p.6 |
| Première Partie : Objet, problématique, hypothèses et méthode. | p.12 |
| Chapitre I L'objet de la recherche | p.13 |
| 1. Processus d'émergence | p.13 |
| 2. Le territoire | p.14 |
| 3. Les ressources territoriales | p.18 |
| 4. Les territoires ruraux | p.19 |
| 5. L'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens | p.20 |
| Chapitre II Problématique, Hypothèses et méthode. | p.22 |
| 1. La problématique | p.22 |
| A. La caractérisation de la territorialisation par les indicateurs | |
| B. Le questionnement spécifique | |
| 2. Les hypothèses | p.27 |
| 3. La méthode utilisée | p.28 |
| A. Le calendrier mis en œuvre par le projet est le suivant. | p.29 |
| B. Le travail de construction et d'utilisation des indicateurs | p.32 |
| C. La construction et la mise en œuvre de la problématique | p.33 |
| D. Le débat sur la synthèse. | p.34 |
| Conclusion de la première partie. | p.35 |
| Deuxième Partie : Les Contributions Nationales. | p.37 |
| Introduction de la partie II | p. 38 |
| L'Algérie : | p.40 |
| L'analyse nationale | p.41 |
| Les indicateurs d'émergence territoriale en Algérie | p.55 |
| Etudes de cas : les communes de Ighlil Ali et Hadj Mécheri. | p.66 |
| Conclusion sur la territorialisation en Algérie. | p.79 |
| Le Maroc : | p. 82 |
| Introduction | p.83 |
| L'analyse nationale | p.84 |
| L'analyse régionale | p. 101 |
| Indicateurs d'émergence des territoires ruraux au Maroc | p.106 |
| Annexe 1 : l'Initiative Nationale de Développement Humain | p.127 |
| Annexe 2 : Agences de développement des préfectures et provinces | p.128 |

| | |
|---|-------|
| La Tunisie : | p.129 |
| Etude Nationale | p.131 |
| Indicateurs de l'émergence des territoires ruraux | p.144 |
| Etude Régionale : le cas de la délégation de Béni Khédache (Médénine) | p.145 |
| Etude Régionale : le cas de la délégation de Aim Draham (Jendouba) | p.161 |
| Conclusion Générale sur la contribution nationale de la Tunisie. | p.180 |
| L'Espagne : | p.184 |
| L'analyse de la dynamique nationale | p.185 |
| Etudes Régionales : La zone d'études « Campina Sud » | p.201 |
| Etudes Régionales : La zone de Baix Maestrat | p.218 |
| Indicateurs de l'émergence des territoires ruraux | p.230 |
| La France | p.235 |
| La territorialisation du Développement rural en France | p.236 |
| Indicateurs d'émergence des territoires ruraux | p.254 |
| Etudes régionales : l'Ardèche méridionale | p.261 |
| Etudes régionales : Le Diois. | p.278 |
| La Grèce | p.293 |
| Analyse de la dynamique territoriale nationale de la Grèce | p.294 |
| Indicateurs d'émergence des territoires ruraux en Grèce | p.315 |
| Etudes régionales : la zone de Pharsala | p.317 |
| Etudes régionales : la zone de Mouzaki. | P.334 |
| L'Albanie | p.349 |
| L'organisation territoriale en Albanie | p.350 |
| Indicateurs de l'émergence des territoires ruraux | p.353 |
| Etude de la région de Durrës Kavaja | p.354 |
| L'Egypte | p.371 |
| Analyse nationale | p.372 |
| Etudes régionales : la zone de Tiba | p.379 |
| Etudes régionales : La zone de El Ezab | p.386 |
| Indicateurs de l'émergence des territoires ruraux | p.396 |
| Le Liban | p.400 |
| Dynamique territoriale au Liban | p.401 |
| L'analyse régionale | p.420 |
| La zone de Hermel Ouadis | p.427 |
| Indicateurs d'émergence des territoires ruraux au Liban | p.435 |
| La Palestine | p.439 |
| Analyse nationale | p.440 |
| La vallée du Jourdain | p.452 |
| Conclusion de la Partie II | p.490 |

Troisième Partie : Analyse comparée et Synthèse. p.491

Introduction p.492

Chapitre I Analyse descriptive au niveau national p.494

I. Comparaison par pays et par indicateur p.494

II. Comparaison par indicateurs regroupés et commentaires p.499

III. Comparaison par groupes de pays p.501

IV. Premières hypothèses explicatives p.507

Conclusion du chapitre I p.509

**Chapitre II La territorialisation
vue au travers des études régionales** p.510

Introduction p.510

**1. Les résultats des Analyse régionales comparées :
éléments à comparer région par région .** p.511

A. Les régions étudiées p.511

B. Les 17 questions de la problématique p.512

C. Le cadre d'analyse p.513

D. La caractérisation des régions étudiées p.515

E. Les régions situées dans les pays du Maghreb p.517

F. Les régions des pays de l'Union Européenne p.525

G. Les régions des pays de l'Est Méditerranéen p.538

2. Analyse comparée entre les régions, invariants et différences p.549

Chapitre III La situation des pays devant le modèle territorial p.556

A. Cadre d'analyse et de représentation p.557

B. Analyse comparée : les profils des 16 régions p.561

C. Analyse comparée : Synthèse p.587

D. Y-a-t-il un lien entre profil de gouvernance et profil d'activité ? p.588

Chapitre IV : Synthèse p.590

1. Les questions auxquelles on a apporté une réponse satisfaisante p.590

A. Quelle décentralisation-déconcentration ? p.590

B. Quels nouveaux acteurs p.591

C. Quel modèle de territorialisation p.592

| | |
|---|-------|
| 2. Les questions auxquelles on a apporté une réponse seulement partielle | p.593 |
| A. Quels territoires ? | p.593 |
| B. Quelles priorités d'action ? | p.593 |
| C. Quelles ressources territoriales ? | p.594 |
| D. Quelle durabilité ? | p.594 |
| 3. Les autres problèmes qui se posent à partir des études régionales | p.595 |
| Conclusion de la troisième partie | p.596 |
| Conclusion Générale | p.598 |
| Bibliographie | p.600 |