

Les notes d'analyse du CIHEAM

N°10 – Mai 2006

Les nouveaux paradigmes du développement rural en Méditerranée

Tahani Abdel-Hakim
Administrateur-scientifique IAMM-CIHEAM

Les nouveaux paradigmes du développement rural en Méditerranée¹

Tahani Abdel-Hakim

Administrateur scientifique IAMM-CIHEAM

Historiquement, presque tous les pays méditerranéens étaient des sociétés paysannes. Certains le sont encore, et les autres gardent toujours les marques de cette histoire. D'où l'importance des espaces et des sociétés rurales en Méditerranée, si on admet qu'on ne peut pas construire un avenir en ignorant totalement avec les fondements de la société.

L'analyse qui suit, porte sur les pays membres du CIHEAM². Elle s'appuie sur les travaux du CIHEAM et de l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (IAMM), notamment le rapport annuel du CIHEAM 2005, les travaux du séminaire du CIHEAM sur « Le développement rural durable en Méditerranée dans le cadre de la politique du voisinage de l'UE »³ qui a eu lieu en février 2006, et tout un ensemble de travaux de recherche.

Compte tenu de l'objectif de cette synthèse, elle met l'accent sur les grandes tendances et évoque les transformations globales, sachant qu'il existe des cas ou des situations spécifiques qui ne sont pas mentionnés.

1. Les constats de la situation du monde rural en Méditerranée

Evoquer le monde rural méditerranéen appelle à préciser l'objet en question. De manière générale, la définition du rural n'est pas facile, et traditionnellement elle renvoie à un mode de vie (définition sociologique), à un espace (définition géographique), et à une activité économique dominante, en l'occurrence l'agriculture (définition économique). Dans les pays méditerranéens, deux types de critères sont utilisés pour définir (ou plutôt délimiter) le rural :

- le critère statistique, qui renvoie généralement à la densité de la population
- le critère administratif qui renvoie à l'existence ou non de certaines infrastructures.

Dans les pays du nord⁴, l'outil statistique a évolué pour traduire l'évolution et la complexification de la situation : on est passé d'un critère simple basé sur la densité et une taille maximum de la population, à des analyses multicritères qui reflètent la disparition des frontières marquées entre le rural et l'urbain et qui prennent mieux en compte le continuum spatial entre l'urbain et les différents types d'espaces ruraux.

Dans les pays du sud et de l'est, l'outil statistique, quand il est utilisé, est moins sophistiqué et se base souvent sur le critère unique de la densité. Dans d'autres cas, par exemple en Egypte, la définition du rural est basée sur un critère administratif lié à l'existence d'un certains types d'infrastructures et de services.

¹ Cette note d'analyse est extraite du rapport annuel intitulé « *Panorama stratégique et prospectif de la situation agricole et agro-alimentaire en Méditerranée* », réalisé en 2006 par le Secrétariat Général du CIHEAM (sous la direction de Bertrand Hervieu et la responsabilité de Sébastien Abis) pour le Ministère français de l'Agriculture et de la Pêche, dans le cadre du programme de travail annuel du Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation (COPEIAA). Cette recherche a ainsi bénéficié d'un financement du Ministère français de l'Agriculture et de la Pêche (Direction des politiques économique et internationale - référence MAP.06.G6.02.01)

² Espagne, Portugal, France, Italie, Albanie, Grèce, Turquie, Liban, Egypte, Tunisie, Algérie et Maroc.

³ Pour plus de renseignements, se reporter à l'Options Méditerranéennes, « Politiques de développement rural durable en Méditerranée », Série A, n°71, Actes du séminaire des 8 et 9 février 2006 au Caire, édités par Jean-Paul Chassany et Jean-Paul Pellissier, CIHEAM-IAM Montpellier, Novembre 2006.

⁴ Les termes « pays du nord » et « pays du sud et de l'est » renvoient au nord, au sud et à l'est de la Méditerranée.

Ceci traduit le fait que les frontières entre l'urbain et le rural sont encore très nettes dans les pays du sud et de l'est par rapport au niveau de vie, d'accès aux services, etc...

La diversité des espaces ruraux

En premier lieu, il s'agit de la diversité naturelle des espaces ruraux. Cette diversité naturelle qui existe au niveau de chaque territoire national, est plus accentuée au niveau de l'espace méditerranéen : à la diversité des reliefs s'ajoute celle des facteurs naturels comme la couverture végétale, les ressources en eau ou la fertilité du sol. On trouve ainsi des régions rurales arides, semi arides, des vallées irriguées, des plaines pluvieuses, ou des montagnes sèches. En plus de la diversité naturelle, la diversité des trajectoires historiques et des évolutions passées, ont produit des situations contrastées. Dans les pays du nord, la modernisation de l'agriculture et la construction européenne ont modifié profondément le monde rural, alors que dans les pays du sud et de l'est, ce sont les politiques de développement mises en place au lendemain des indépendances (réforme agraire, coopératives, projets d'aménagement) et par la suite les politiques d'ajustement structurel des années 80 qui ont marqué l'évolution socioéconomique du monde rural.

Un autre aspect de la diversité est celui de la diversité du niveau de développement socioéconomique. Si dans les pays du nord, les différences de niveaux de vie, de modes de consommation et d'accès aux services se sont estompées entre les zones urbaines et les zones rurales, elles restent fortes dans les pays du sud.

Après des années de politiques de développement plus ou moins réussies dans les pays du sud, une relative amélioration des conditions de vie des populations rurales est constatée. Les différents indicateurs produits par les organisations internationales (PNUD, Banque Mondiale.. etc.), notent une légère amélioration par rapport à l'accès à l'eau potable, aux systèmes d'hygiène, et à l'électricité. Cependant, le niveau d'éducation reste insuffisant et il est très faible pour les femmes. Quand aux indicateurs de mesure de la pauvreté, ils montrent que le niveau (degré de pauvreté) et l'ampleur (% de population pauvre) de la pauvreté sont plus grands dans les zones rurales que dans les zones urbaines les plus pauvres. De l'analyse approfondie de ces statistiques, il en ressort deux points à souligner :

- les disparités sont fortes, voire très fortes, entre les zones rurales et les zones urbaines.
- il existe aussi des disparités fortes entre les zones rurales elles mêmes au sein de chaque espace national.

Sous l'effet des politiques de développement d'après l'indépendance, et ensuite des politiques d'ajustement structurel, les espaces ruraux ont eu des évolutions contrastées, et hormis les régions de cultures d'exportation et/ou d'agriculture irriguée, une grande partie de ces espaces se sont marginalisés.

L'évolution démographique

L'analyse ci-dessous porte sur l'ensemble des pays méditerranéens (pays membres du CIHEAM plus les autres pays méditerranéens), car il semble plus intéressant d'avoir sur ce point une vision globale du bassin méditerranéen. La suite de l'analyse portera, comme cela été indiqué, sur les 13 pays membres du CIHEAM. La population rurale représente environ 36% de la population totale des pays méditerranéens (soit environ 165 millions sur 454 millions).

En 2020, la Méditerranée devrait compter 165 621 000 de ruraux, soit 32% de la population totale. De 1990 à 2020, la croissance de cette population rurale s'élève à 11,53%, soit un taux très proche de celui de la population rurale mondiale (11,4%). Sur la période analysée, il est intéressant de noter que 5% de cette population rurale mondiale se situe dans les pays du bassin méditerranéen.

Cependant, la Méditerranée connaît de profondes disparités quant aux dynamiques démographiques rurales. En effet, sur la rive Nord, la population rurale diminue (-13%) alors que celle de la rive Sud continue d'augmenter (26%). Ainsi, le nombre de ruraux baisse de 7 000 000 en Méditerranée du Nord tandis qu'il croît de 24 000 000 au Sud. Certains Etats au Nord voient leurs populations rurales diminuer fortement : c'est le cas de l'Albanie (-26%), de Malte (-44%) et du Portugal (-25%). Corrélativement, l'équilibre démographique évolue. En 1990, 63% des ruraux méditerranéens étaient localisés sur la rive Sud, contre 67% en 2005 et vraisemblablement 71% à l'horizon 2020. A l'arrivée, le Sud de la Méditerranée comptera 117 724 000 de ruraux en 2020 contre 47 897 000 pour la rive Nord.

Mais cette progression des effectifs ruraux au Sud de la Méditerranée n'est pas partagée avec la même intensité :

- Première cassure dans la dynamique, celle opposant une zone maghrébine où la croissance de la population rurale est infinitésimale (+1,35% de 1990 à 2020 et déclin à partir de 2005-2010) et une zone proche-orientale où le nombre de ruraux s'amplifie (+63%)
- Deuxième cassure, entre les pays du Sud. Certains seront en déclin démographique au niveau de leurs populations rurales: ainsi le Liban (-18%), la Libye (-11%), le Maroc (-2%) et la Turquie (-3%). D'autres Etats au contraire connaissent de fortes progressions démographiques rurales : l'Egypte (+58%), la Jordanie (+49%), la Syrie (+81%) et les Territoires palestiniens (+77%).

Dans ce panorama des populations rurales en Méditerranée, il faut insister sur le poids de l'Egypte. Celle-ci concentre un quart du total de ruraux méditerranéens en 2005 et devrait en englober 30% d'ici 2020. L'Egypte est donc le géant démographique rural de la Méditerranée, suivie de la Turquie (15% en 2005 et 14% en 2020). 44% des ruraux de la Méditerranée résideront dans ces deux pays en 2020.

Sur la rive nord de la Méditerranée, la population rurale est passée de 45% de la population totale en 1965 à 31% en 2002 soit 81,7 millions de personnes (le taux le plus élevé est celui de la Grèce avec 39% et les plus faibles sont ceux de la France avec 24% et l'Espagne avec 22%).

Cette baisse, qui s'accompagne d'une tendance générale au vieillissement de la population rurale, est la conséquence de l'exode rural qui s'est accéléré depuis la fin de la seconde guerre mondiale, et du faible taux de croissance démographique. Cependant, depuis les années 90, on constate un ralentissement de cette tendance à la baisse et au vieillissement de la population rurale, grâce aux politiques d'appui et de soutien à l'installation des jeunes agriculteurs et surtout au repeuplement dû à l'attraction des zones rurales en tant que zone de résidence. Ainsi, malgré un solde naturel négatif dans certaines zones rurales en France, le solde global est positif à cause de l'arrivée de nouveaux résidents à la recherche d'une qualité de vie.

Sur la rive sud, le premier constat qui s'impose est celui de la forte croissance démographique enregistrée dans les pays du sud et de l'est : la population totale des trois pays du Maghreb a été multipliée par 2.4, et celle des pays de l'est (à l'exception du Liban) a été multipliée par 3.4. Le second constat est celui d'une baisse globale du poids relatif de la population rurale : de 61% en 1965 à 42% en 2002, soit 107 millions de personnes⁵. En dépit de ce recul, la population rurale continue à représenter dans la plupart des pays (à l'exception de la Tunisie et du Liban) entre 35 et 57% de la population totale (avec 42% pour l'Algérie, 44% pour le Maroc, 57% pour l'Egypte et 34% pour la Turquie selon les chiffres de 2002).

Ce recul du poids relatif de la population rurale s'explique par l'exode rural et l'urbanisation croissante, et dans une moindre mesure par la baisse du taux de croissance démographique qui reste une baisse timide (de 2.4 à environ 2% en moyenne sur l'ensemble des pays du sud et de l'est à l'exception de la Tunisie et de la Turquie dont le taux de croissance démographique passe sous le seuil de 1.5%). La croissance démographique globale de la population des pays du sud et de l'est tempère le recul de la population rurale : même si elle a régressé en poids relatif, elle a presque doublé en valeur absolue puisqu'elle est passée de 57 millions en 1965 à 107 millions en 2002.

De manière générale, l'exode rural se ralentit dans la plupart des pays à l'exception de certaines zones montagneuses au Maghreb (par exemple l'Atlas au Maroc). On constate une stabilisation de la population voire même une tendance au retour aux zones rurales pour fuir le chômage en ville, ou bien la crise du logement dans les grands centres urbains.

Globalement, l'évolution démographique démontre une certaine vitalité de la population rurale. Malgré la baisse de son poids relatif au nord et dans une moindre mesure au sud et à l'est, la population rurale a augmenté en valeur absolue au sud et à l'est, et elle est en voie de se stabiliser dans les pays du nord. L'exode rural se ralentit partout, et on assiste même à une tendance inverse au repeuplement des zones rurales. Cette vitalité est renforcée dans les pays du sud par le fort taux des jeunes dans la population rurale.

⁵ C'est l'Egypte qui enregistre le plus faible recul de la population rurale (de 61% en 1960 à 57.7% en 2005). Le Liban, la Turquie et la Tunisie ont le plus fort taux de baisse de la population rurale/ population totale, avec respectivement de 58 à 12%, de 68 à 32.7%, et de 60 à 35.6% en 2005.

L'activité économique et les ressources

Le monde rural a été toujours assimilé à l'activité agricole étant donné que l'agriculture et l'élevage occupaient la plus grande partie de l'espace et étaient la principale activité économique de la population rurale.

Ceci n'est plus le cas dans les pays du nord (à l'exception de l'Albanie) où les politiques de modernisation de l'agriculture, en augmentant la productivité du sol et du travail, a provoqué une forte diminution du nombre d'exploitations et de la population agricole.

Dans les quatre pays méditerranéens de l'UE, le nombre d'actifs agricoles est passé de 20 millions en 1950 à 4 millions en 2000, et la part des agriculteurs dans la population active totale est passée de 45,5% à 8,2%. Aujourd'hui, la population agricole représente moins d'un quart de la population rurale totale dans de nombreuses régions.

La diversification des activités économiques dans les zones rurales est un processus en marche sous l'impulsion des politiques de développement local et des changements structurels qui affectent la population résidante dans ces zones. Les zones rurales, dans de nombreuses régions méditerranéennes, attirent de plus en plus des résidents permanents ou temporaires, ce qui permet de développer des activités liées au bâtiment et aux services. Le développement du tourisme rural (y compris dans des zones de montagne) contribue aussi au développement de ces activités en plus des celles des loisirs.

Le tourisme rural s'appuie sur un des axes majeurs de la diversification des activités dans le monde rural, à savoir la valorisation du patrimoine (naturel, bâti, historique). Il contribue par ailleurs, dans certains territoires, au développement des activités de production et de transformation des produits locaux à caractère identitaire et territorial, notamment les produits agroalimentaires. D'où le développement des démarches de labellisation et autres procédures d'identification et de création d'image de marque.

Dans les pays du sud et de l'est, le monde rural est très « agricole », car l'agriculture est encore un secteur important de l'économie nationale. A part au Liban, elle représente de 12% du PIB (en Turquie et en Algérie) à 20% (en Tunisie et une moyenne de 16% en Egypte et au Maroc), et occupe entre un quart et un tiers des actifs dans ces pays. En effet, malgré une baisse de leur part dans la population active totale en Turquie, les actifs agricoles représentent 33% du total des actifs, soit environ 7 millions de personnes, alors qu'en Egypte, la part des actifs agricoles dans la population active totale reste stable, autour de 28% soit 5 millions de personnes.

Dans les pays du Maghreb, l'agriculture occupe en moyenne 23% des actifs en Tunisie et Algérie, et 35% des actifs au Maroc. Il convient de souligner que dans l'emploi agricole, les femmes occupent une place importante mais largement ignorée par les statistiques officielles qui sous estiment systématiquement le travail productif des femmes. Les chiffres disponibles pour deux pays reflètent que l'emploi agricole est largement féminin : en Turquie, 43% des actifs agricoles sont des femmes, et en Egypte 35,5% des femmes actives sont dans l'agriculture.

L'agriculture et l'élevage sont donc les activités dominantes dans le monde rural. Or, la croissance de la population rurale combinée au ralentissement de l'exode rural, crée un chômage grandissant qui vient s'ajouter à la situation de sous emploi classique dans les zones rurales. Dans l'absence de l'activité industrielle, concentrée autour des grands centres urbains, et le faible niveau des services (éducation, santé, etc...), la question de l'emploi devient vitale dans les zones rurales des pays du sud.

Les tentatives de diversification sont embryonnaires, et se heurtent à des nombreux handicaps comme l'état des infrastructures routières, l'accès aux services ou la centralisation administrative.

Dans les espaces ruraux, l'activité économique est, plus qu'ailleurs, en prise directe avec les ressources naturelles. Les modes et les techniques de production ont un impact presque immédiat à court et à long terme sur les espaces naturels, la couverture végétale, la préservation du sol et celle de l'eau du gaspillage et/ou de la pollution.

Même si le problème de la disponibilité des ressources hydriques est commun à toute la Méditerranée, la question des ressources naturelles se posent de manière différente selon qu'on soit sur la rive nord ou sur la rive sud.

Sur la rive nord, il s'agit surtout de préserver la qualité des ressources et lutter contre les différents types de pollution et de risques naturels. Le dépeuplement qu'a connu les zones rurales suite à la déprise agricole a posé le problème de la gestion de la couverture végétale (zones boisées, broussailles) et des friches, de la lutte contre les incendies et les inondations. Parallèlement, les techniques de production visant à augmenter la productivité ont fini par produire des effets néfastes, dont le plus spectaculaire est la pollution du sol et de l'eau.

Depuis les années 1970, on voit émerger ici et là des politiques et des actions qui visent une meilleure gestion de l'environnement, avec la création des parcs nationaux et régionaux ou les grands projets d'aménagement hydraulique ou de reboisement.

Dans les années 1990, on s'oriente de plus en plus vers l'élaboration et la mise en place des pratiques dites « respectueuses de l'environnement », soit au niveau communautaire soit au niveau national ou régional. En 1992, l'UE lance une politique spécifique ayant comme but une gestion durable des ressources naturelles, c'est la politique agro-environnementale qui incite les agriculteurs à adopter des pratiques plus écologiques. Cette politique n'a pas cessé d'évoluer en introduisant la notion d'écoconditionnalité pour le versement des aides. S'ajoute à cette politique les directives européennes « Oiseaux » et « Habitat » ainsi que le réseau Natura 2000.

Sur la plan national ou régional, d'autres démarches voient le jour (avec plus ou moins de succès) initiées par les agriculteurs eux mêmes, comme la démarche de l'agriculture raisonnée en France, qui vise à limiter l'utilisation des engrais et des produits de traitements chimiques par l'adhésion des agriculteurs et l'adoption d'autres techniques.

Dans les pays du sud et de l'est, à l'exception de la Turquie qui possède des ressources suffisantes, la question des ressources naturelles se décline en terme de rareté des ressources en eau et en terre, et de forte pression sur ces ressources.

Une grande partie de la superficie des pays du sud et de l'est est située en milieu aride et semi aride, où les écosystèmes sont fragiles. Dans les pays du Maghreb, l'aridité du climat combinée aux vents et aux précipitations violentes, fragilise les sols sous l'effet de l'érosion.

Les ressources en terre sont à la fois rares et fragiles, ce qu'on peut illustrer par les deux cas suivants :

- Le cas de l'Egypte où l'exiguïté des terres cultivables est la conséquence d'une configuration naturelle qui fait que les seules régions habitées sont le delta et la vallée du Nil, soit environ 3% de la surface totale du pays. Avec la croissance démographique, la surface cultivable disponible par habitant baisse de manière dramatique pour atteindre 440 m² par habitant.
- Le cas des pays du Maghreb où les surfaces cultivables sont plus importantes, mais dont la majeure partie se trouve sur des terres marginales à faible capacité de production. C'est le cas par exemple de l'Algérie où 1,4 millions d'hectares sur les 8 millions d'hectares cultivés sont considérés comme productifs, et du Maroc où on estime que 70% de la SAU sont soumis à une forte érosion.

Quand aux ressources en eau, il est admis que l'eau en Méditerranée est le problème majeur de l'avenir. Ce problème concerne les régions méditerranéennes des pays du nord, où la question de l'eau se pose globalement en terme d'irrégularité de l'offre, et dans une moindre mesure en terme d'insuffisance de l'offre. Alors que dans les pays du sud, les ressources en eau disponibles sont largement insuffisantes par rapport aux besoins, et leur qualité est en constante dégradation.

Malgré les efforts déployés pour améliorer la gestion de l'eau dans les pays du sud, les ressources disponibles sont loin de satisfaire les besoins. Ces efforts couvrent un éventail assez large qui va des grands projets d'aménagement hydrauliques réalisés dans les pays du sud, notamment en Egypte et au Maroc, la politique de barrages en Tunisie, à des améliorations ou des innovations techniques (par exemple l'utilisation des eaux saumâtres dans l'irrigation en Egypte), mais aussi des innovations organisationnelles (la mise en place progressive des associations d'irrigants).

En plus de l'offre insuffisante, les ressources en eau souffrent de la dégradation de leur qualité soit par la pollution chimique dans les régions irriguées à agriculture intensive (cas de l'Egypte), soit par l'augmentation de la salinité de la nappe phréatique suite à sa surexploitation.

Une autre dimension du problème de l'eau dans les pays du sud est celle de l'augmentation constante des besoins. Elle est due à la combinaison de plusieurs facteurs : la croissance démographique, l'urbanisation, la modernisation et l'intensification de l'agriculture, étant donné que l'agriculture est le premier secteur consommateur d'eau dans ces pays.

Toutes les analyses et les prévisions concernant l'évolution des quantités d'eau disponibles et la capacité à couvrir les besoins montrent une baisse constante de cette capacité, et sont très pessimistes pour l'avenir. A titre d'exemple, entre 1970 et 2001, dans trois pays du Moyen-Orient (Egypte, Liban, Turquie) les quantités d'eau douce renouvelable par personne ont baissé régulièrement, et les prévisions à l'horizon 2025 vont dans le sens d'une nouvelle baisse assez sévère.

Les quantités d'eau douce renouvelable par personne (en m3)

Pays	1970	2001	2005
Egypte	2460	1243	903
Liban	1944	1120	896
Turquie	5682	3029	2356

Source : rapport annuel du CIHEAM (2005)

L'eau est à la fois une question d'actualité et d'avenir. C'est une source de tension permanente, voire de conflits, entre les pays voisins notamment au Moyen Orient. Par ailleurs, étant donné la nécessité d'augmentation de la production agricole pour satisfaire les besoins alimentaires des populations mais aussi pour accroître les exportations agricoles, l'eau devient une contrainte forte qui pèse sur les politiques de développement dans les pays du sud.

Les politiques de développement rural

Dès les années 1980, on voit émerger dans les pays du nord, une différenciation entre le développement agricole et le développement rural confirmée au milieu des années 1990 par la PAC, reflétant ainsi l'évolution des espaces ruraux sur les plans démographique et économique. Dans les pays du sud, cette distinction a émergé plus tard, vers le milieu des années 1990, dans le sillage des effets des politiques d'ajustement structurel.

La construction des politiques nationales de développement rural en Méditerranée, se fait dans un contexte commun : celui de la mondialisation. Les politiques de l'UE traduisent une volonté de meilleure insertion dans le marché mondial, et les politiques d'ajustement structurel dans les pays du sud ont, entre autres, l'objectif d'ouvrir l'économie de ces pays sur le marché international.

Les politiques de développement rural dans les pays du nord, construites dans le cadre commun de la PAC, ont comme objectifs :

- de revitaliser les espaces ruraux dans une perspective de cohésion territoriale et d'équilibre régional ;
- d'améliorer la compétitivité de l'agriculture ;
- de diversifier les activités économiques dans les zones rurales en se basant sur la valorisation des ressources locales ;
- de mettre en place les structures et les moyens pour la préservation et la gestion durable des ressources naturelles.

Les moyens prévus pour l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture passent par des actions de formation, des aides aux agriculteurs, et la promotion de la qualité des produits.

La revitalisation des espaces ruraux est étroitement liée à l'amélioration de la qualité de vie et une diversification des activités économiques basée sur la valorisation des ressources locales. Le soutien à la création des entreprises, les aides aux programmes de développement local, la valorisation du patrimoine et la promotion du tourisme rural sont les moyens pour atteindre cet objectif.

Un dispositif institutionnel et réglementaire est mis en place pour aider à la préservation et la gestion durable des ressources naturelles. Les mesures agro-environnementales incitent les producteurs agricoles à adopter des pratiques moins préjudiciables pour l'environnement, les différentes directives européennes offrent le cadre pour protéger le patrimoine naturel et bâti, et les actions et programmes de développement local de type Leader contribuent à mobiliser les acteurs locaux et à créer un maillage institutionnel local.

Les politiques de développement rural mettent au cœur de leur approche, la mobilisation des acteurs locaux à toutes les phases : de l'élaboration de la stratégie par l'identification des priorités, à la conception des projets, à la gestion des actions. Le partenariat entre les collectivités territoriales, les acteurs locaux, et les organisations professionnelles est le cadre de mise en œuvre des politiques du développement rural.

Au sud de la Méditerranée, le développement rural est devenu une priorité nationale dès le début des années 1990. Chaque pays a formulé sa stratégie dans un document ou un programme officiel :

- il s'agit au Maroc de « la stratégie 2020 » ;
- en Algérie, c'est l'extension du Programme National de Développement Agricole (PNDA) qui est devenu PNDAR ;
- en Tunisie, ce sont les Programmes de Développement Rural Intégré (PDRI) ;
- et en Egypte, c'est « la vision stratégique du développement socioéconomique 2022 » qui donne grande priorité au développement rural dans le cadre du développement global.

Dans ces pays, les espaces ruraux sont confrontés à d'autres défis et d'autres contraintes que ceux du nord. Les politiques de développement rural traduisent la nécessité de mener en parallèle des politiques économiques et sociales pour répondre au double besoin d'augmenter la production agricole et d'améliorer les conditions de vie des populations rurales, en poursuivant les objectifs suivants :

- la modernisation des systèmes de production agricole, et le développement des activités créatrices d'emploi et de revenus ;
- l'amélioration des conditions de vie des populations par l'amélioration des infrastructures et l'accès aux services ;
- la gestion durable des ressources naturelles de manière à réduire la surexploitation et la pression sur ces ressources ;
- Le renforcement des organisations rurales et la participation des acteurs locaux.

Il est à noter que ces objectifs n'ont pas la même priorité dans les différentes politiques nationales. En Egypte et en Turquie, les politiques nationales de développement rural ont comme axe principal les grands projets d'aménagement hydro-agricoles. Il s'agit des projets structurants comme celui du sud est de l'Anatolie (le projet GAP) ou bien des projets de mise en valeur des terres désertiques en Egypte, par des aménagements hydrauliques et le peuplement de ces nouveaux espaces.

Au Maroc et en Tunisie, l'axe principal des politiques de développement rural est la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie, alors qu'en Algérie l'accent est mis sur la diversification et la création des emplois dans le cadre des projets de proximité.

Cependant, au centre de toutes les politiques nationales on trouve deux préoccupations :

- améliorer les conditions de vie par l'amélioration des infrastructures ;
- améliorer les revenus de la population par l'augmentation des revenus des agriculteurs et/ou par la création des activités génératrices de revenus.

On trouve aussi une volonté, tout au moins une volonté affichée, d'œuvrer pour une plus grande participation des acteurs locaux, et un renforcement des institutions rurales appelées à devenir des partenaires dans la mise en œuvre et la gestion des politiques nationales.

2. Les paradigmes du développement rural en Méditerranée

Les politiques de développement rural, au nord comme au sud, s'appuie sur des nouveaux paradigmes. En effet, durant les années 1990, on assiste à un renouveau des théories du développement, et l'émergence de nouveaux paradigmes qui ont inspiré directement ou indirectement les approches du développement rural.

Au nord de la Méditerranée, une nouvelle demande sociale se construit, ce qui confère à l'espace rural des nouvelles fonctions. Après la période de modernisation de l'agriculture, durant laquelle la fonction principale était d'augmenter la production agricole afin de nourrir la population en fournissant des produits à bas prix, et d'augmenter les exportations agricoles et agroalimentaires, la demande sociale s'oriente vers la qualité. Il s'agit de la qualité de vie et la qualité des produits.

La qualité de vie a deux dimensions :

- la première est celle de l'augmentation du temps consacré aux loisirs et la recherche des loisirs plus proches de la nature ;
- La seconde est liée à l'environnement : c'est la qualité de l'environnement physique (habitat, lieu de travail, ou de loisir) avec moins de pollution de l'air et de l'eau, moins de pollution par les bruits, moins de pollution visuelle.

Quand à la qualité des produits, elle a aussi une double dimension :

- la qualité liée à la sécurité des aliments. Après les chocs causés par les différents événements (vache folle), il existe une demande forte sur des aliments « sûrs » pour la santé ;
- La qualité liée à un retour aux goûts et à l'authentique, après la période de développement des aliments industriels et des modes de la consommation rapide.

Le monde rural est porteur de cette double qualité, elle devient un paradigme incontournable dans les stratégies de développement rural. De nombreuses régions rurales dans les pays du nord ont fait de la qualité de vie ou de la qualité des produits un axe principal de leurs stratégies de développement. On voit se multiplier les initiatives de valorisation des produits locaux, à travers l'ancrage de ces produits dans une démarche qualité et une identification à un territoire donc à des qualités spécifiques et un savoir faire particulier.

Un autre paradigme, lié au premier, est celui du développement durable. Depuis une quinzaine d'années, le développement durable s'est imposé dans toutes les orientations politiques (nationales et internationales) et dans la conscience des citoyens. Avoir un environnement propre, préserver les ressources naturelles, et préserver le patrimoine forment aujourd'hui dans les pays du nord une demande sociale forte, le patrimoine étant entendu dans un sens large qui englobe le patrimoine naturel (paysages), bâti, et culturel. Alors que dans les pays du sud, la durabilité porte essentiellement sur la gestion et la préservation des ressources rares et fragiles, ce qui est une question cruciale pour le développement de ces pays.

Une gestion durable des ressources naturelles suppose une forte implication des acteurs locaux. Ainsi, le troisième paradigme est celui de la gouvernance, c'est à dire le partage et la répartition des pouvoirs entre les différents groupes d'acteurs, y compris les acteurs institutionnels. Une bonne gouvernance correspond à une situation où les mécanismes d'information, de négociations et de prise de décision permettent l'implication de tous les groupes d'acteurs. Ceci exige un cadre juridique, un dispositif institutionnel et des moyens financiers.

Le processus de décentralisation est censé mettre en œuvre une nouvelle gouvernance, mais il pose le problème du niveau spatial pertinent pour la prise de décision et l'action. La difficulté réside dans le niveau spatial et institutionnel qui permet de garder une proximité avec la population locale tout en ayant une dimension assez grande pour pouvoir mobiliser des moyens et mener des actions : si l'espace est trop petit, la capacité de négocier et de mobiliser des moyens est faible voire inexistante, et si l'espace est trop grand, la proximité avec la population disparaît. Les phases successives de l'intercommunalité en France, en passant des chartes intercommunales aux communautés des communes puis aux « pays », est un exemple de la recherche du niveau pertinent pour formuler des stratégies de développement local, mobiliser les acteurs, et mettre en œuvre les actions et les projets.

Le processus de décentralisation s'accompagne d'une approche par la contractualisation : les différents groupes d'acteurs négocient pour définir les priorités pour une période donnée, mobilisent les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs, et peuvent ainsi juger de l'efficacité des actions menées et ajuster d'une période de contractualisation à l'autre leurs priorités. Il s'agit d'une contractualisation « interne » à un espace donné, entre les différents groupes d'acteurs, et « externe » c'est à dire entre l'ensemble des acteurs et les pouvoirs publics.

Il faut rappeler que le processus de décentralisation, en marche dans les pays du nord depuis plusieurs décennies, est sur le terrain de la réalité des pays du sud en phase de conception et démarrage.

Ce paradigme de la gouvernance et celui de la décentralisation/ contractualisation, nous mène à la question de l'espace pertinent pour le développement rural. La conception des grandes orientations politiques relève bien entendu du niveau national voire supranational dans le cadre de l'UE. Cependant, le développement rural ne peut être que « local », dans le sens où il s'agit de prendre en compte la diversité et les spécificités de chaque espace rural, d'impliquer les acteurs locaux, et de mettre en place un développement basé sur la valorisation des ressources locales. Toute la question est de définir ce qu'on entend par « local », et cela ne peut que traduire les évolutions décrites plus haut.

En effet, l'évolution démographique des zones rurales, la diversification des activités, et le développement des petits centres urbains contribuent à inscrire le développement rural dans un territoire : le développement rural devient un développement territorial.

Un territoire est un construit social, économique et historique, autrement dit c'est un espace qui a été approprié par une population pour moduler les paysages, produire des savoirs faire, et tisser des réseaux. Le territoire n'est pas simplement le support physique d'une activité, il contribue à l'existence de l'activité et à son déroulement par le potentiel qu'il offre. Il est le lieu de mobilisation du capital social, d'apprentissage collectif, et de production d'identité sociale, culturelle et de plus en plus économique.

Dans les pays du nord comme ceux du sud et de l'est de la Méditerranée, l'espace rural, par la force des évolutions, n'est plus un espace fermé, replié sur lui même. Il s'ouvre sur les autres espaces, au niveau national par des relations fréquentes avec la ville, et au niveau international par le biais du marché et de la mondialisation. Par conséquent, une stratégie de développement d'un espace rural ne peut pas ignorer ou ne pas intégrer l'articulation entre le rural et l'urbain. Les analyses des relations entre les centres urbains et les espaces ruraux qui les entourent apportent de nombreux éléments de réflexion sur l'impact positif ou négatif de ces centres urbains sur le développement rural.

D'autres paradigmes du développement rural concernent les pays du sud en premier lieu, compte tenu du niveau de développement de leurs sociétés rurales.

La lutte contre la pauvreté est devenue, avec l'appui de certaines organisations internationales, un axe central des politiques du développement rural. Réduire la pauvreté et l'écart entre les zones rurales et les zones urbaines, guide les orientations et les choix politiques. Cependant, il faut s'arrêter un peu sur la pauvreté contre laquelle on souhaite lutter : elle est réduite à son expression la plus élémentaire (si on se réfère aux théories de Amartya Sen) à savoir le revenu. Certes, c'est une composante essentielle de la pauvreté mais nous savons aujourd'hui qu'elle n'est pas suffisante pour lutter contre la pauvreté à long terme.

Les pays du sud sont soumis à des impératifs de développement économique global, et c'est dans ce contexte que le développement des espaces ruraux s'inscrit. La dimension économique du développement rural renvoie à la nécessité d'augmenter la production et la productivité, pour satisfaire les besoins de la population et accroître les exportations. Ce développement économique passe par l'amélioration de la qualité des facteurs de production, dont le travail, et des infrastructures.

Un dernier paradigme du développement rural dans les pays du sud : l'émergence de la société civile. Il est indéniable que nous assistons à un mouvement, certes balbutiant, de construction de la société civile dans les pays du sud de la Méditerranée, et le monde rural n'échappe pas à ce phénomène. Des facteurs internes et externes y contribuent :

- dans des pays, comme L'Egypte, la Tunisie, ou l'Algérie, où l'Etat intervenait fortement dans l'agriculture, la réduction de ces interventions et l'affaiblissement des services et des structures étatiques (conséquence de l'ajustement structurel) ont laissé un vide ;

- De plus en plus les projets et les aides provenant des organisations internationales ou des ONG, exigent un partenariat avec la population, d'où la création ces dernières années de nombreuses associations dans le cadre de la mise en place des actions de développement ;
- Traditionnellement, l'exode rural vidait les villages des jeunes ayant un certain niveau d'instruction. Aujourd'hui, avec le fort taux de chômage dans les villes, cette population jeune et instruite revient aux villages, et se trouve souvent à l'origine des initiatives de création d'associations locales.

Ce mouvement ne progresse pas partout au même rythme, rencontre de nombreuses difficultés, et les organisations qui en sont issues ne sont pas toujours réellement efficaces. Mais il est tout à fait légitime de le prendre en considération car il ouvre des perspectives pour le développement, tout en étant un vrai défi pour l'avenir.

3. Les grandes questions d'avenir et les défis

Des constats présentés ci-dessus, nous pouvons tirer trois conclusions :

- le monde rural est une composante importante des sociétés méditerranéennes, par sa démographie, sa place dans l'économie, et ses différentes fonctions notamment celles en rapport avec la durabilité et la préservation des ressources.
- Les politiques du développement rural ont largement évolué et s'inspirent de nouveaux paradigmes.
- Le monde rural s'ouvre de plus en plus à l'extérieur au niveau national et/ou international.

En dépit de ces évolutions, ou à cause d'elles, il existe de nombreuses questions cruciales et des nouveaux défis qui doivent être objet de la réflexion :

- 1) Dans le contexte de la mondialisation et d'ouverture des économies, les espaces ruraux méditerranéens se trouvent en concurrence par le biais du marché mondial. Une grande partie de ces espaces ruraux sont en train d'être exclus de ce marché. Il s'agit des régions marginalisées (zones de montagnes, zones arides ou semi arides), ou à faible productivité (zones de petites et micro exploitations familiales) ne possédant pas les caractéristiques nécessaires pour être compétitifs (selon les normes du marché mondial). La question est : que deviendront les populations vivant dans ces régions et dont le marché mondial n'a pas besoin ? quel est leur avenir ?
- 2) Cette première interrogation conduit à une autre concernant la fonction du développement rural. L'analyse des politiques actuelles du développement rural et de leurs objectifs nous fait constater que le développement rural est perçu comme :
 - un remède pour atténuer les effets négatifs de la mondialisation sur les espaces ruraux. Dans ce cas, les politiques ont un objectif de redistribution.
 - ou bien une alternative à la mondialisation, ou tout au moins au modèle économique que ce dernier suppose. Dans ce cas, les stratégies de développement vont chercher à valoriser des biens et des services « hors » marché mondial, en s'appuyant sur des modes innovants de fonctionnement et d'organisation de l'activité de production de ces biens et ces services.

Dans les deux cas, le développement rural semble être un palliatif. Compte tenu des évolutions constatées, et des dynamiques de la mondialisation et ses effets inattendus, ne serait-il pas plus judicieux de concevoir le développement rural autrement et de lui redonner sa place comme composante d'un processus de développement durable global ?

- 3) Un des effets de la mondialisation est le mouvement de régionalisation. Ce mouvement va dans le sens de la création des espaces régionaux transcendant l'espace national (à l'échelle d'un ensemble de pays pour la création de blocs économiques et de marchés plus larges) aussi bien que dans le sens inverse c'est à dire l'émergence des régions en tant qu'espace infranational. L'affirmation des régions en tant qu'espace économique et identitaire, renvoie au paradigme des territoires et la nécessité de réfléchir sur les nouvelles articulations ville/campagne ou espace rural/espace urbain.

Des recherches en France, en Grèce et ailleurs montrent que selon les modalités de développement des petites et moyennes villes, les effets sur l'espace rural ne seront pas similaires. Dans certains cas, le développement de ces centres urbains dynamise l'espace rural, alors que dans d'autres cas il va causer sa désertification.

- 4) Dans le contexte d'échec relatif des modes de coopération classiques, et compte tenu de l'affirmation des régions en tant qu'entité active notamment dans les pays du nord de la Méditerranée, et de l'avancement des processus de décentralisation, ou tout au moins la volonté de mettre en œuvre ces processus dans les pays du sud, on est en droit de s'interroger sur l'intérêt d'un autre mode de coopération, à savoir la coopération décentralisée. Elle semble être plus adaptée à la nature et aux exigences des politiques de développement rural, par la proximité avec les acteurs et la flexibilité qu'elle peut avoir. Grâce à ces atouts, elle peut augmenter l'efficacité des actions de coopération dans le sens économique c'est à dire le rapport input/output, et dans le sens de la pérennité des effets de ces actions, comme elle peut contribuer à renforcer les processus de décentralisation amorcés dans les pays du sud en offrant aux acteurs un espace d'apprentissage.
- 5) Tous les nouveaux paradigmes du développement rural mentionnés plus haut, soulignent le rôle important, pour ne pas dire vital, des institutions et des organisations rurales. De manière générale, l'analyse institutionnelle a bien démontré le lien entre l'efficacité institutionnelle et les performances économiques, tant au niveau macro qu'au niveau micro. Au niveau macro, un environnement institutionnel efficace est celui où les droits de propriété sont bien déterminés et les règles de fonctionnement sont clairement identifiées et respectées. Au niveau micro, il s'agit de choisir les structures institutionnelles et organisationnelles qui permettront de réduire les coûts de transaction, puisque l'efficacité implique la réduction des coûts de production et de transaction. D'un autre côté, le développement rural est de plus en plus territorialisé et implique une mobilisation des acteurs, ce qui exige des structures institutionnelles efficaces et des institutions représentant la société civile. Au delà de ce constat la question est : comment appuyer la structuration institutionnelle du monde rural notamment dans les pays du sud et de l'est ?
- 6) Les études menées au sujet des institutions et des organisations rurales dans les pays du sud s'accordent à identifier la question de la formation comme un besoin et une nécessité. Il s'agit de la formation des agents de développement local, des leaders locaux et des élus. C'est une condition incontournable pour que les institutions et les organisations remplissent correctement leur fonction et deviennent les lieux de négociation, de formulation d'un « projet » de développement, et de contractualisation autour de ce projet. Comment assurer cette formation à long terme ? Comment atteindre ceux qui doivent en bénéficier ? Et dans quelles conditions ?
- 7) La question institutionnelle dépasse le domaine de la formation. Etant donné la problématique actuelle du développement rural dans le contexte de la mondialisation, celle de la valorisation des ressources locales, il faut réfléchir à la valorisation de nouveaux modes de coordination entre les acteurs. Des études menées sur les diasporas ou les émigrés originaires de certains pays méditerranéens montrent le rôle que peuvent jouer les réseaux et le capital social dans le développement des régions défavorisées. Toute cette démarche de structuration institutionnelle exige, outre la formation, un long apprentissage de l'ensemble des acteurs.
- 8) Il ressort des questions précédentes et de l'analyse des expériences de développement rural local, la nécessité d'avoir une vision globale contractualisée mais aussi d'avoir un temps long. Les processus de mobilisation, de négociations, et de contractualisation nécessitent plusieurs années, en plus du temps de formation et d'apprentissage pour les acteurs des pays du sud. Comment intégrer ces différents horizons temporels dans les politiques de développement sans céder à la pression des urgences à court terme ?
- 9) Le processus de développement rural est un processus lent et long, par conséquent les politiques de développement rural doivent être conçues pour des périodes longues. Par ailleurs, tout en obéissant aux orientations et aux priorités de politiques globales, le processus de développement rural doit s'adapter sans cesse aux contextes locaux qu'on sait très divers. D'où la nécessité de concevoir les politiques, non pas comme cadre rigide, mais pour accompagner ce processus, ce qui signifie une flexibilité plus grande dans la mise en œuvre et les modes d'application.

- 10) La dernière grande question qui est aussi un grand défi, est celle de la durabilité des ressources. Entre une sous exploitation au nord et une surexploitation au sud, il faut chercher les moyens d'équilibre entre la préservation des ressources et le développement économique qui mène à la détérioration des ressources non exploitées d'un côté, et à la dégradation des ressources surexploitées de l'autre.

Conclusion

Le développement rural en Méditerranée est, comme tout processus de développement, un défi économique, social et politique. Ces enjeux sont les suivants :

- Dans les pays du nord, les enjeux sont ceux de la cohésion territoriale, de la qualité de vie et des produits, de la préservation de l'environnement et du patrimoine.
- Dans les pays du sud, les enjeux sont le développement économique, l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, l'équité pour réduire les écarts entre le rural et l'urbain, et la gestion des ressources naturelles rares et fragiles. En effet les pays du sud, soumis aux impératifs économiques qui mènent à la surexploitation de leurs ressources, sont confrontés à un triple défi : produire plus, avec de ressources en diminution, et en préservant leur qualité.

Il faut rappeler que les effets des politiques d'ajustement structurel sur les zones rurales, dans les pays du sud, ont été souvent désastreux. La mondialisation risque d'aggraver encore plus ces effets par l'exclusion des populations et de leur production du marché. La pauvreté croissante des populations des zones rurales fait qu'elles deviennent des zones de fortes tensions sociales et un terrain fertile pour toute sorte de radicalisation.

Face à l'ampleur de ces enjeux, il faut réfléchir sur les moyens les plus pertinents. Dans le cadre de cette réflexion, nous pensons privilégier en premier lieu la valorisation de deux types de capital : le capital humain et le capital institutionnel. La formation et l'apprentissage des acteurs, la structuration institutionnelle et la valorisation de nouveaux modes de coordination entre les acteurs sont des conditions de base pour le développement rural au nord comme au sud de la Méditerranée.