

DEVELOPPEMENT LOCAL EN MILIEU RURAL : LA REALITE PORTUGAISE AU TOURNANT DU MILLENAIRE

Carminda CAVACO & Luis MORENO

Résumé

En étudiant la réalité portugaise, cet essai analyse le développement rural vis-à-vis de ses composantes de durabilité et de « soutenabilité ». L'expression « développement soutenable » implique certains prémices, notamment des fondements éthiques et moraux, qui sont à la base du développement soutenable. Le Développement Rural doit être un développement soutenable où les politiques recherchent des bénéfices sociaux dans le développement économique. Dans ce sens, le développement local — mouvement d'idéologie alternative et participative qui tend à un niveau régional à la restructuration sociale, économique et territoriale — s'avère un outil essentiel pour la promotion du développement durable. La situation du Portugal avec une société civile faible et un développement assisté, assujetti, par les programmes de l'UE, doit compter sur une forte influence des programmes LEADER pour une progression tant du développement local que du développement rural. Ceci a conduit à l'adoption de principes de développement soutenable, principalement au niveau du discours alors que, dans les espaces ruraux, la mise en pratique s'est heurtée à de sérieux problèmes structurels : dépopulation, faible qualification de la population, sous-développement agricole et rural. C'est pourquoi d'autres moyens de promouvoir un développement rural durable doivent être mis en place. Il faut une politique agricole nationale qui contrebalance une PAC qui s'adapte mal aux régions méditerranéennes et portugaises et une politique sociale régionale selon les compétences de chaque réseau de support européen.

Mots-clés

développement durable, développement local, participation, espace rural, Portugal

Abstract

Putting the Portuguese reality in the background, this essay deals with the concept of rural development (RD), considering the inherence of its attributes of «durability» and «sustainability». The expression «sustainable development» (SD) involves the assumption of normative premises with ethical and moral grounds, as it happened on its origin too. We consider that the RD must be also SD, such as the social benefits are thought in the present political and socioeconomic context. In this way, the Local Development (LD) — simultaneously an alternative ideological movement (civil society rising in favor of the SD) and a multiparticipated process of social, economic and territorial restructuring, at the micro-regional level — reveals itself as an essential tool to promote the RD, as it happens in Portugal. The situation of this country, with a feeble civil society and liable to a "assisted development" in the sphere of the EU, had to rely upon the strong influence of the Community Initiative Program LEADER for both the LD and RD processes. This fact has meant the adoption of SD principles, mainly in what concerns to discourse, once the practice has been hindered by the permanence of serious structural problems in the generality of the rural areas: depopulation, disqualification of people and agricultural and rural underdevelopment. Therefore, other ways to promote the RD-SD are involving the implementation of both a National Agricultural Policy (trying to counterbalance a CAP which is inadequate to Mediterranean and Portuguese regions) and a regional - social policy in the ambit of each EC Framework Support.

Key Words

sustainable development, local development, partnership, rural areas, Portugal

I. Au DEPART, UN LOURD HERITAGE

La compréhension du développement local (DL) en milieu rural portugais fait nécessairement appel aux structures et dynamiques socio-économiques, et territoriales de ces espaces. Parmi les traits les plus forts et les plus visibles, on aperçoit un processus persistant de dépeuplement et un fort vieillissement de la population dans les aires les plus éloignées des principaux axes de croissance économique, donc de concentration de l'emploi, qui sont essentiellement littorales. L'exode rural a suivi la dévaluation économique et sociale de l'activité agricole traditionnelle — Elle a enregistré des pertes considérables d'emploi à temps plein et à temps partiel — ainsi que le manque d'activités alternatives et complémentaires capables d'assurer la fixation des jeunes en âge actif. Ce sont notamment les régions dominées par des structures agraires paysannes (*minifundia*) et des populations déjà âgées, comme partout à l'intérieur du pays, des montagnes et plateaux du Minho et Trás-os-Montes jusqu'à l'Algarve.

Au Portugal, le pourcentage des actifs dans le secteur primaire est encore supérieur au double de la moyenne européenne (UE-15). L'investissement demeurant toujours faible, la productivité dans ce secteur reste, par contre, bien en dessous de la productivité européenne. La permanence et même l'augmentation du déficit de la balance commerciale extérieure agroalimentaire est d'ailleurs une de ses conséquences les plus lourdes pour l'économie du pays.

Dans les campagnes profondes survivent des activités fragiles et traditionnelles. Pour les revenus des familles paysannes, la pluriactivité de ses membres compte beaucoup, notamment chez les moins âgés. De plus, contrairement aux exemples les plus courants de l'agriculture européenne familiale à temps partiel, les pensions modestes de vieillesse, survivance et invalidité, les pensions de retraite des émigrants des années 60 à 80 et même les revenus des actions bancaires et de l'épargne, qui se maintient bien dans les mentalités paysannes traditionnelles, comptent aussi. D'autres compléments du revenu familial sont plus récents et soutenus par la PAC : aides directes au revenu des agriculteurs, primes pour certaines cultures et élevages, indemnités pour les régions de montagne et les milieux naturels difficiles et contributions à l'investissement, autant de mesures sous la forme de subsides à fonds perdus. Les quelques innovations qu'on enregistre dans les économies des familles agro-rurales sont soit la réponse au manque d'alternatives compatibles avec les structures et les rythmes paysans, soit le fait d'individus en quête de créativité gratifiante, d'autonomie et d'indépendance

vis-à-vis des membres de la famille et des aides à l'investissement soutenues par les fonds de l'UE.

A l'occasion des négociations de l'Agenda 2000, le caractère à « temps partiel » de l'agriculture européenne a été considéré comme inévitable et même désirable, attendu les excédents agricoles et le chômage structurel. Les agriculteurs portugais souhaitaient même une réorientation des aides de la PAC pour l'agriculture familiale (modèle social agricole européen), l'agriculture extensive (en équilibre avec l'environnement) et l'agriculture méditerranéenne. Cette réorientation devrait bénéficier à plus de branches d'activités et à des régions plus fragiles face à la concurrence croissante et agressive de la globalisation des marchés. Au-delà de la réduction des prix d'intervention dans les secteurs céréalière et bovine et de l'augmentation des aides directes aux revenus, la possibilité de modulation structurelle et territoriale de ces aides, au niveau national a été alors reconnue. Le Portugal s'est aussi vu reconnaître la possibilité : a) d'accroître de 60 000 ha la superficie irriguée, comme il convient à la viabilisation du barrage d'Alqueva ; b) d'augmenter la surface de blé dur, de vignes et de tomates pour l'industrie ; c) d'augmenter leur quota laitier de 1,5 % jusqu'à la campagne de 2007-2008 et d) finalement d'augmenter l'effectif des veaux en engraissement.

II. LE CADRE POLITIQUE ACTUEL

Le développement du milieu rural, de contour plus large que le milieu agricole, est actuellement encadré par le Plan de Développement Rural (PDRu) et cofinancé par le FEOGA-G et plus seulement par le FEOGA-O, comme auparavant. Le PDRu intègre les ex-mesures de compensation des réformes des OCMs et les indemnités pour les régions défavorisées. Les premières se rapportent aux : 1) Mesures agro-environnementales, rémunérant les prestations des agriculteurs pour les services de préservation de l'environnement ; 2) Mesures forestières, pour la mise en forêt de terrains agricoles et 3) Préretraites, avec cessation définitive de l'activité agricole des agriculteurs de plus de 55 ans et mise à disposition de leurs terres pour d'autres exploitations viables, dirigées par de jeunes agriculteurs. Sont en jeu la préservation de l'activité agricole multifonctionnelle et des communautés rurales dynamiques, ainsi que des systèmes de production durables, même en zones de montagne.

L'agriculture et le développement rural et local pendant la période 2000-2006 sont également encadrés par le Programme de Développement Régional (PDR III), qui soutient le Cadre Communautaire d'Appui (QCA III). Ce Programme comprend quatre grandes Interventions

Opérationnelles (IO), complétées par les parcelles correspondantes des Programmes Opérationnels Régionaux : 1) Agriculture, Développement Rural et Pêches ; 2) Économie ; 3) Formation, Emploi et Développement social ; 4) Environnement. La première, qui mobilise les fonds du FEOGA-0, cherche explicitement une alliance solide entre l'agriculture - en tant qu'activité productive, moderne et compétitive — et le développement soutenable des espaces ruraux, dans leurs aspects environnemental, économique et social.

Le programme opérationnel d'économie comprend pourtant des actions structurelles qui sont décisives pour le développement rural — industrie, tourisme, commerce et services — de façon à satisfaire besoins et spécificités régionaux et locaux (par exemple : appui aux PME et aux micro-entreprises), en favorisant la flexibilité et l'innovation, de façon à obtenir des produits de qualité de vocation stratégique. La troisième Intervention Opérationnelle se montre aussi complémentaire lorsqu'elle promeut les actions pour la qualification des ressources humaines et l'emploi dans les espaces ruraux, en articulation avec les Interventions Déconcentrées dans ce domaine et les Actions Intégrées de Base Territoriale, supposant une « forte implication des acteurs locaux ». La dernière (Environnement) révèle une forte « transversalité », y compris des actions horizontales comme « a) Intégration de l'environnement dans les politiques de développement (...) » et « d) Valorisation du territoire, en particulier l'Environnement comme facteur de revitalisation du monde rural ». La conservation et la valorisation de la nature figurent même comme une des « Actions d'appui au développement local » (V-71).

III. DEVELOPPEMENT RURAL-LOCAL BREVE RETROSPECTIVE

Le DL s'est affirmé simultanément comme un mouvement et un processus de réaction à la crise des années 70 et du début des années 80. Il existait cependant des antécédents de dynamisation et d'émancipation locales pour faire face à d'autres crises. La fin de la dictature en 1974 et la forte dépendance extérieure du Portugal ont rendu inévitable son intégration dans la Communauté Européenne (1986).

L'effort de modernisation et d'accompagnement du processus européen de restructuration économique et sociale a impliqué des formes variées de décentralisation. L'année même de la demande d'adhésion à la CEE (1977), un processus législatif a commencé afin de réduire l'excès de centralisation et a abouti à la Loi des Finances Locales de 1979. Le résultat s'est traduit par un

investissement social centré sur les aspects matériels, particulièrement des infrastructures et équipements au service des centres urbains, sièges des municipalités, tandis que de vastes espaces ruraux à l'écart ont continué à se dépeupler. Les premiers programmes-pilotes « intégrés » sont apparus : de Développement Rural (Trás-os-Montes — 1982-88, co-financé par la Banque Mondiale) et de Développement Régional (PIDR du nord-est de l'Algarve, intérieur sud du Portugal, 1983-89), transposition pour le Portugal du modèle des Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM). Avec l'adhésion à la CEE, d'autres programmes « intégrés » se sont succédé (PIDR ou OID), comme les mesures de politique régionale. D'autres expériences sont encadrées par la dynamique de DL, telles que celles de la création de son propre emploi du programme ILE de l'OCDE. La portée de ce programme a cependant été assez limitée.

La dynamisation des ressources humaines dans les espaces ruraux reposait sur des mesures trop éparées et sectorielles. Depuis 1988, avec la réforme des fonds structurels, apparaît une nouvelle orientation de la CE pour les aires défavorisées, visant à articuler l'intervention des agents institutionnels et des acteurs économiques vers des programmes d'incidences territoriales. Pourtant, il s'agit encore d'une politique régionale, de telle façon que le Plan de Développement Régional (PDR) 1989-93 pour le Portugal (région d'objectif 1) n'envisage que quelques subventions globales et programmes opérationnels intégrés. Peu de programmes ont une réelle incidence dans la mobilisation du potentiel humain des aires rurales.

Ce n'est qu'avec la création et la mise en place du PIC LEADER, en 1991, qu'a débuté un processus de promotion de l'innovation et de la mise en valeur des identités territoriales et des ressources endogènes en milieu rural. Jusqu'en 1993, cela a représenté pour le Portugal le travail de 20 groupements d'action locale (GAL), avec incidence sur 37 % de l'espace national et 14,3 % de la population. Dans la phase du LEADER II, les GAL ont été 48, et ont doublé leur aire d'intervention, mais touchent à peu près un tiers de la population, y compris celle des îles atlantiques.

Ayant pour base l'expérience de la première phase du LEADER, la deuxième fut accompagnée par des mesures d'appui au DL du Programme PPDR — « Promotion du Potentiel de Développement Régional » du II Cadre Communautaire d'Appui 1994-99 (II QCA). Le PPDR a eu une dotation budgétaire très supérieure à celle du LEADER II et a soutenu des programmes tels que :

- 1) Récupération de Centres Ruraux (RCR)
- 2) Récupération de Villages Historiques (AH) ;

- 3) Système de Stimulants Régionaux (SIR) ;
- 4) Régime de Stimulants aux Micro-Entreprises (RIME) ;
- 5) Création et Qualification d'Agences de Développement Régional (IQADE).

Les interventions dans le cadre du PPDR révèlent un caractère de **plus grande concentration des investissements publics sur des espaces restreints, étant complémentaires avec d'autres, comme les PIC INTERREG et LEADER**. Pourtant, c'est surtout celui-ci qui soutient (directement ou indirectement) une dynamique de mobilisation de la société civile en faveur du renfort du mouvement politique non partisan du DL, celui-ci ayant réussi à acquérir la force de lobby pour la mise en valeur du monde rural et des productions et consommations alternatives en général.

IV. UN DEVELOPPEMENT DURABLE ?

A. La durabilité en théorie et le besoin de conventions

En termes de lexique, la « durabilité » est quelque chose qui a la caractéristique d'être « durable » et cela se comprend avec : « (...) s'endurcir ; persévérer ; durer, subsister ; (...) ». Une interprétation commune dans la culture portugaise associe ces mots à l'idée d'une « permanence dans le futur », suivant indéfiniment l'inexorable marche du temps : « dure » comme « ne pas se dépenser ; résister ; persister ; vivre ; se conserver dans le même état ». On infère la perspective de la continuité, sans qu'on puisse lui attribuer quelque mesure ou idée de résultat d'un effet (indépendance face à d'éventuels agents).

En principe par l'influence de la langue anglaise, très forte au Portugal en matière d'économie, de sciences de l'environnement et de la planification, le mot « soutenabilité » est plus utilisé que celui de « durabilité », maintenant toutefois la même signification. Il est possible d'utiliser dans le même texte les deux (ou les adjectifs respectifs) d'une façon indifférente. Et ce malgré le sens étymologique de « soutenabilité » qui suggère l'existence d'une forme de contrôle, de dépendance d'un agent.

D'habitude, les deux concepts apparaissent associés au « développement » (humain, social, économique, local...) ou à une certaine activité (« agriculture soutenable », « tourisme soutenable »...). Il y a aussi ceux qui parlent de « croissance soutenable », que Daly (1996), théoricien d'économie environnementale, considère comme « impossible ».

On ne peut pas parler de spécificité dans l'usage du concept au Portugal, pays traditionnellement ouvert vers l'extérieur. Dans le cas du « développement soutenable » (DS), on a admis au départ ce qu'exprime le Rapport Brundtland (WCED, 1987). Le développement soutenable permet de « satisfaire les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs ». Ce concept a été ajouté au Traité de Maastricht, le DS étant considéré comme un des objectifs de l'Union Européenne et de ses États-membres, donc aussi du Portugal.

Le développement humain étant assez inégal, l'acceptation par tout le monde du développement durable ou soutenable suggère pourtant différents entendements sur la durabilité-soutenabilité, qui conduisent au manque de cohérence et d'opérationalité du concept. Rappelant l'affirmation de la Banque Mondiale selon laquelle le DS « c'est le développement qui dure », Sachs (1996, p. 261) le considère comme une manière de légitimer l'utilisation du « développement » pour guérir ses propres maladies. Il explique que le DS se réfère à la conservation du développement et non pas à la conservation de la nature. À l'autre extrême de la critique, Beckerman (1995) affirme que le DS « a été défini de telle façon qu'il est, ou bien moralement répugnant, ou bien logiquement redondant » (p. 143). Cet auteur, partisan d'un « environnementalisme libéral » et défenseur de la croissance économique pour protéger l'environnement, met en valeur la définition de David Pearce : « la « soutenabilité » implique (...) quelque chose sur le maintien du niveau du bien-être humain, de telle façon qu'elle puisse l'améliorer ou, du moins, ne jamais le réduire (tout au plus temporairement) » (p. 147).

Sachs et Beckerman sont des exemples d'auteurs que Bateman, Pearce et Turner (1994) placeraient aux extrêmes de leur classification des « courants environnementalistes ». Tel qu'il est présenté par Domingos (1996), ils représenteraient différents degrés de « soutenabilité », respectivement la « très forte » (ou « forte ») et la « très faible ». Selon le même critère, le DS de l'ONU s'insère dans le courant technocentrique réformiste, conduisant à une soutenabilité faible (p. 17).

Les « conceptions jumelles » de « durabilité » et de « soutenabilité » ne pourront jamais être neutres, sous peine de devenir inapplicables. Si on essaye d'arriver à la plus grande objectivité possible, avec recours aux lois physiques, les principes de la Conservation de l'Énergie et de l'Augmentation de l'Entropie rendent strictement impossible la durabilité sans perte des qualités. Des

soucis normatifs nous mènent à envisager la durabilité du point de vue de l'utilité sociale, dans le contexte des valeurs (éthiques et morales) acceptées pour la conduite des destins des hommes, et à reprendre les principes accordés par convention (ONU).

Ne s'agissant pas d'un concept opérationnel, il est pourtant indispensable pour la configuration idéologique des acteurs, des « citoyens du monde », dans le but de changer les mentalités et de mobiliser les volontés pour atténuer les facteurs de détérioration du milieu — simultanément social, économique et environnemental — élargi jusqu'à l'échelle mondiale. Il s'agit de promouvoir les solidarités volontaires des individus, réduisant la gratification immédiate au profit d'une gratification différée, pour le développement équilibré. Dans ce sens, la durabilité semble signifier la recherche permanente de l'équilibre, soit dans les relations présentes, soit dans les relations intergénérationnelles.

Autrement dit, la « durabilité » étant quelque chose de socialement « construit », elle doit devenir un « résultat dynamique » - succession prolongée de résultats successifs et partiels — de préparation des conditions futures, dans un effort multiparticipatif d'harmonisation des interactions et des activités dans la planète.

B. Intégration de la durabilité dans le Développement Rural

Partons du postulat selon lequel le Développement Rural (DR) est un processus continu d'amélioration des conditions dans les territoires ruraux, à partir du moment où il est reconnu par les acteurs sociaux, y compris ceux du milieu urbain. Cela veut dire que le DR ne cesse point de faire partie de la conception plus générale de « développement », mais appliquée au milieu rural. Dans ce sens, se baser sur sa durabilité, c'est entrer dans le domaine de l'engagement social et politique.

Le DR sera durable si on accepte que le processus de développement ne puisse qu'avoir cette caractéristique. Cela implique la régulation du système moyennant une politique sociale dynamique, participative et compréhensive, de telle façon que l'aménagement (rural-territorial) soit un de ses instruments. Naturellement, cela suppose préalablement de promouvoir le maintien, dans les aires rurales, des ressources nécessaires à la permanence de la diversité économique, culturelle et environnementale, moyennant la mobilisation du potentiel endogène, d'une forme pro-active (stratégies d'inclusion). La perte continue de chacune de ces composantes de la diversité risque de compromettre la densité économique et sociale minimale pour le maintien

de quelque type de compétitivité territoriale, condition de la durabilité (Lopes, 2001).

Afin de garantir un DR durable, l'existence de quelque sorte de spécialisation accentuée ne contrarie le « principe de diversification » que si elle s'avère l'expression de compétences locales spécifiques qui contribuent à la qualification de l'aire rurale où elles s'insèrent. Le contrôle local-régional de cette situation est très important, au travers d'une planification dynamique, avec accompagnement et évaluation, dans une articulation horizontale et ascendante-descendante, prenant en compte l'interdépendance des partenaires pour la régulation des systèmes productifs et des territoires.

Ces préjugés impliquent l'approfondissement de la décentralisation dans les aires rurales, inhérente à un degré significatif de contrôle local des ressources. Au contraire, on aura les aires rurales dépourvues de tout pouvoir, soumises aux conditionnements de la dépendance de décisions extérieures (exception faite des personnes et des lieux).

Avec de tels principes idéologiques-normatifs propres au contexte actuel de démocratie et de processus d'ajustement aux conditions néo-libérales, la durabilité du DR suppose un cadre politique-administratif qui compte, idéalement, avec une participation de la société civile forte mais flexible, dans une dynamique de DL.

V. LES DEFIS DE L'APPLICATION DU DEVELOPPEMENT RURAL SOUTENABLE

Au Portugal, en l'absence d'une société civile comparable à celle des pays avec une plus grande tradition démocratique, on peut douter sérieusement de la permanence du DR dans de vastes domaines, dès qu'au sein de ceux-ci la spécificité rurale s'associe à l'anomie, à une faible intensification et à une économie faible, sans qu'à tout cela ne corresponde une reconnaissance sociale. Autrement dit, on considère insoutenable la considération du DR où est évidente l'indisponibilité de la population pour quelque type d'investissement significatif.

Dans la séquence d'une histoire moderne de régulation faible et dépendante, concentrant les ressources dans les grands centres et axes urbains-industriels, les espaces ruraux de productivité considérable font exception au Portugal. La tendance enregistrée jusqu'aux années 80 a dévoilé la voie du sous-développement rural. Le dépeuplement étant un bon indicateur de l'insoutenable..., l'abandon systématique des campagnes s'accompagne évidemment d'une dégradation des systèmes humanisés.

Dans ce cadre, la voie portugaise vers le DR soutenable — scénario lointain et optimiste, dans certains cas — arrive à une forte dépendance de l'extérieur, dans le contexte de l'intégration portugaise dans l'UE. En effet, l'impact portugais sur le processus de la Réforme de la PAC — recherchant l'efficacité sans augmentation de l'intensification, la diversification productive, la revalorisation environnementale et la protection de l'emploi, parmi d'autres aspects — a permis un accroissement fondamental du Programme d'Initiative Communautaire (PIC) LEADER.

L'implantation du PIC LEADER au Portugal a permis, surtout durant la dernière décennie du XX^e siècle, d'entamer un processus d'innovation sociale et d'émancipation territoriale dans l'ensemble du milieu rural, auquel s'associent une autonomie croissante et l'émergence de lobbies représentant plusieurs acteurs engagés. Ainsi, quelques-unes des nouvelles « régions LEADER » ont contribué à l'augmentation des espaces de revendication de moyens, en même temps qu'une association nationale (*animar*, depuis 1994) et la Cellule d'Animation LEADER, elle-même, (depuis 1999) donnent naissance à un « Mouvement du DL », dont le discours se centre sur la « soutenabilité ».

A. Difficultés

Les principales difficultés posées au DR soutenable au Portugal dérivent surtout du conflit entre intérêts dominants (anciens et récents) sur les territoires avec un plus grand besoin d'appui et qui exigent une diversification pour leur qualification. Limitons-nous ici à deux exemples assez pertinents :

- L'inertie de systèmes de production intensifs et agressifs pour l'environnement, comme c'est le cas pour la forêt de production, sans mélange, soumise régulièrement aux incendies, en aires de raréfaction démographique. Leur implantation remonte à la moitié du XX^e siècle et est contrôlée aujourd'hui par des intérêts liés surtout aux industries de pâte de papier. Les relations sociales et les autres activités se sont adaptées à leur domination et la dépendance d'appuis extérieurs tend à se montrer bien plus forte que les forces plus récentes de diversification et de rétention locales-régionales des ressources.

- Les limitations à la gouvernance et la difficulté de mettre en place des sociétés de partenariats, où il y a de moins bonnes conditions pour une participation civique et pour des interventions plurielles et partagées. Ces difficultés sont ressenties où le pouvoir reproduit (et se reproduit avec) le maintien d'une « culture de dépendance » et de pratiques assistancielles. Comme

cas typiques, certaines municipalités, surtout au nord du Tage, contrôlent les « associations LEADER », et limitent leurs perspectives d'action.

B. Succès

Les succès qu'on peut mieux associer à l'objectif du DR soutenable ont à voir avec quelques-uns des résultats positifs de l'implantation du PIC LEADER et des programmes nationaux complémentaires. Parmi les succès, soulignons des cas où la création de projets locaux s'accompagne d'une amélioration de la confiance en soi des acteurs et de la diversification des activités — notamment dans les domaines de l'agroalimentaire, du tourisme et des services à la population et « au territoire » - et à la mise en valeur des identités. La promotion de l'image d'« aires pauvres » ou éloignées des centres urbains auprès des consommateurs d'élite semble être une voie stimulante, puisqu'elle implique une remise en valeur culturelle de multiples dimensions. En même temps, l'ajustement de méthodologies de participation, d'évaluation et de planification concertée, dans le cours du travail des médiateurs, est lui-même un facteur de soutenabilité du DR.

Puisque la soutenabilité est liée au fait qu'un territoire puisse répondre dynamiquement aux besoins, une mobilisation effective de la population locale et extérieure signifie la captation de moyens (localement ou non) pour reproduire les conditions d'attraction et de fixation des individus. Il s'agit d'un processus d'association de la tradition et de l'innovation où l'on mobilise les énergies et les ressources d'acteurs ruraux et urbains. De cette façon, chaque fois que des couches toujours croissantes de l'opinion publique sont en quête d'appellations issues de « territoires alternatifs » (par rapport à la « déqualification » des espaces de croissance), les produits respectifs gagnent en valeur (races autochtones, variétés avec appel d'origine contrôlée, Parcs Naturels, ressources touristiques et récréatives d'exception...).

Ainsi, les changements culturels en cours, ruraux et urbains, sont un facteur décisif de la soutenabilité du DR. Ils promeuvent l'intégration des personnes et des lieux et en augmentent la prédisposition du monde politique pour des mesures publiques de discrimination positive en faveur des aires rurales.

VI. PERSPECTIVES DU DEVELOPPEMENT RURAL SOUTENABLE

Vis-à-vis des limites et succès du DR soutenable, quelques horizons se sont ouverts au Portugal, un petit

pays du sud de l'UE pour lequel la PAC est globalement défavorable. L'insertion dans l'UE a conduit non seulement à l'adoption et adaptation de principes et règlements communautaires, la pratique des acteurs (institutionnels et autres) ayant permis d'obtenir une rétroaction avec des résultats en politique et des mesures d'une double portée.

Ainsi, les années 90 ont marqué une phase caractérisée par l'incitation à l'innovation et au changement, en particulier avec les programmes nationaux d'appui au DR et au DL dans le contexte du 2e Cadre Communautaire d'Appui (QCA), accompagnant le LEADER II en 1994-1999. Mais ils ont signifié aussi des subsides considérables à la grande agriculture, socialement peu significative, délaissant la viabilité des petites exploitations. Ces dernières doivent leur survie à quelques stratégies familiales de revenus complémentaires et à la pluriactivité selon les opportunités, ce qui entraîne l'abandon progressif des cultures et des travaux de conservation des agro-systèmes, même par les cultivateurs plus âgés, les plus résistants au départ et à l'oisiveté.

Les grands traits du DR soutenable pour le XXI^e siècle croisent la définition d'une « Politique Agricole Nationale (PAN) » pour 2000-2006, intégrant cinq instruments, sous la forme de programme : *Agro* et *Agris* (d'appui à l'agriculture dans le cadre du 3^e QCA), *Ruris* (pour le DR), *Restructuration de la Vigne* et le PIC LEADER+. La composante strictement agricole de la PAN a dû utiliser l'étroite marge de manoeuvre permise par le compromis de *l'Agenda 2000*, pour élargir les possibilités d'investissement productif (de menus montants) à une centaine de milliers de petits agriculteurs, jadis découragés d'entrer dans le « troublant système bureaucratique des aides ». Les « secteurs prioritaires » sont la vigne, l'olivier, l'horticulture, l'élevage extensif et les produits traditionnels de qualité. Cependant, la PAN étant une politique où les objectifs s'intègrent dans ceux de la « politique régionale » et d'« aménagement du territoire », en promouvant la fixation des personnes, d'autres composantes révèlent plus facilement le penchant environnementaliste, diversifiant et stimulant de l'« innovation alternative ». D'une part — et à titre illustratif — 30 % de l'aire agricole sont compris par des contrats agro-environnementaux et quelques-uns de ceux-ci s'inscrivent en aires avec un statut de protection de la nature, qui occupent à peu près 18 % de tout le territoire. D'autre part, d'autres Programmes Opérationnels (PO) du 3^e QCA soutiennent la qualification des personnes et territoires pour la soutenabilité, si bien qu'ils envisagent des formes

d'approfondissement des processus de décentralisation et de participation de la population.

Le versant de l'encouragement à la coopération et au partenariat inter-territorial national et international pour le développement (que le LEADER+ privilégie, sans endommager les autres) contribue, lui aussi, à l'innovation et à l'agrandissement (en réseau) des potentialités d'intervention dans le sens du DR soutenable.

BIBLIOGRAPHIE

- BATEMAN I., PEARCE D., TURNER R.K., 1994. *Environmental economics an elementary introduction*, Harvester Wheatsheaf, London, 328 p.
- BECKERMAN W., 1995. *O pequeno é estúpido: uma chamada de atenção aos verdes*, Dinalivro, Lisboa, 220 p.
- CAVACO C., RAMOS A., 1994. *Do despovoamento rural ao desenvolvimento local*, PAOT et DG Desenvolvimento Regional, Lisboa, \$\$ p.
- DALY H. E., 1996. Crescimento sustentável? Não, obrigado. *Economia global, economia local: a controvérsia* (Mander J., Goldsmith E.), Instituto Piaget, Lisboa, pp. 207-211.
- DOMINGOS D., 1996. O desenvolvimento sustentável. *APOGEO*. N° 11, pp. 15-39.
- ESPADA J.C., 2000. Prosperidade e bem-estar: uma leitura de Tocqueville. *Análise Social*, Vol. XXXV (156), pp. 783-790.
- SACHS W., 1996. Neodesenvolvimento: 'gestão ecológica global'. *Economia global, economia local a controvérsia* (Mander J., Goldsmith E.), Instituto Piaget, Lisboa, pp. 257-270.
- WCED, 1987, *Our common future*, Oxford University Press, Oxford (Rapport. Brundtland).

Adresse des auteurs :

Carmina CAVACO & Luis MORENO
Universidade de Lisboa
Centro de Estudos Geograficos,
Faculdade de Letras,
Alameda da Universidade,
1600-214 Lisboa Codex,
Portugal