

LE PROGRAMME LEADER I ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL

Carmina CAVACO

Summary

This paper concerns the recent evolution of the local development strategies during the last decades and their integration in the EEC Programme LEADER I. It also analyses the programmes presented for every 217 LEADER groups, specially the investment programmes and the priorities given to : rural tourism, small and medium enterprises, handicraft, services and agricultural products valorization. It, finally, analyses the actions realized into every one of the referred subjects, their objectives and the corresponding impacts in the social and the territorial development.

MOTS-CLÉS : développement rural, agriculture, tourisme rural, politique européenne
KEYWORDS : rural development, agriculture, rural tourism, ECC policy

1. DU DÉVELOPPEMENT LOCAL AU PROGRAMME LEADER

Dans le monde occidental la croissance économique, l'augmentation de la production et de la richesse ont provoqué des disparités structurales et spatiales et ont eu des effets négatifs non négligeables du point de vue social et de l'environnement, notamment la marginalisation des petites et moyennes entreprises et des unités artisanales de production de biens et services dispersées dans le territoire, des capacités de travail et savoir-faire spécifiques, ainsi que certaines régions moins favorisées, parce que moins centrales et moins accessibles, en ce qui concerne la production, équipements, technologies et connaissances scientifiques de pointe.

Dans de vastes régions le manque d'opportunités a fini par provoquer leur abandon, leur dépeuplement ainsi que les problèmes liés à la préservation du paysage et de l'environnement, surtout quand l'agriculture a cessé d'assurer les conditions indispensables à la survie, face à la concurrence à bas prix des modernes productions de masse et des systèmes de distribution efficaces. En même temps on a vu s'aggraver les problèmes liés à la pollution, ainsi que ceux liés à l'impossibilité d'accompagner les processus avancés de production. On a vu s'aggraver aussi ceux de la vie quotidienne dans les grandes villes, dus aux concentrations économiques et humaines et à la mondialisation des échanges, avec l'agressivité compétitive, les faillites, le chômage, la marginalité et l'insécurité qui en découlent.

Quelques réactions apparaissent qui se proposent de combattre le caractère inévitable de la pauvreté, de l'isolement et de l'abandon des régions les plus défavorisées, rurales et de montagne notamment, ainsi que les problèmes posés par la vie de tous les jours dans les villes et les banlieues, les unes plus ou moins romantiques et utopiques, d'autres réalistes et conséquentes. En même temps, les milieux scientifiques et politiques reconnaissent la faillite des modèles de croissance centralisés et concentrés quant au développement dans son aspect territorial, social et bien sûr économique.

Les conditions étaient réunies pour qu'on essaie de trouver des stratégies de développement différentes, plus efficaces, moins coûteuses et avec l'affirmation de modèles alternatifs de base locale, participation, intégrée horizontalement et verticalement que les régions centrales appuieraient dans le cadre de la solidarité et de la cohésion économique et sociale, notamment à travers les gouvernements nationaux et les institutions de l'Union Européenne.

2. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIES

Le Programme LEADER I correspond à une initiative communautaire pour la promotion du développement économique des espaces ruraux de petite échelle (5 à 100 mille habitants) des régions objectif 1 et 5 de la réforme des fonds structureux à la fin des années 80, soit des régions ayant un grand retard en termes de développement et des régions rurales pour la période 1991-93, initiative qui a eu une continuité grâce au programme LEADER II (en cours).

L'initiative communautaire LEADER I a permis des approches endogènes et locales de développement rural, très souvent innovatrices : 217 programmes d'intervention proposés et coordonnés par des groupes d'action locale (GAL), préexistants ou créés à cette occasion. Dans le cadre de ces programmes on pouvait trouver des mesures visant à stimuler le développement rural, la formation professionnelle, l'aide à l'emploi, la valorisation des produits locaux, l'appui aux petites et moyennes entreprises, à l'artisanat et services, au tourisme rural et à l'équipement y compris les télécommunications.

Le différent poids attribué à chacune de ces mesures que l'on trouve dans le Répertoire des 217 groupes d'action locale, traduit d'un côté la diversité géographique des zones d'intervention, notamment leurs activités et potentialités, et implique d'un autre côté, des options stratégiques à court ou moyen terme. La référence au type de zone montre qu'il s'agit fréquemment de régions de montagne (99) ou de moyenne montagne, plus rarement de

plaines et parfois d'espaces assez humides, ayant encore une population active assez dépendante de l'agriculture (à peine 31% des cas inférieure à 20% des actifs, contre 37% supérieure à 40%) et de vastes extensions intégrées dans des parcs et réserves naturelles.

Il s'agissait de mobiliser les ressources disponibles et non utilisées, les savoir-faire et la capacité d'organisation et d'initiative pour la création locale de richesses et d'emplois à partir d'activités traditionnelles ainsi que d'activités nouvelles, en tirant profit des innovations technologiques, en réorganisant les processus de production, en répondant aux anciennes et aux nouvelles demandes, en créant celles-ci à partir de l'offre dans de nouveaux marchés. Il s'agissait de pouvoir disposer réellement de cette marge économique d'action, d'acteurs sociaux, d'agents économiques, de leaders, de stimuli, d'une perception du chemin à parcourir, de croyance et motivation de bénéficiaires potentiels, d'aides extérieures...

Tableau 1 - Fréquence (%) par classes de pourcentage des investissements dans les programmes LEADER

	< 10	10 - 20	20 - 40	40 - 60	60 - 80	80 et +
Tourisme rural	1,4	10,6	34,8	34,3	15,7	3,2
PME, artisanat et services	37,3	31,2	25,9	4,6	--	--
Valorisation produits agricoles	32,7	32,1	31,5	3,7	--	--
Assistance technique	70,9	20,3	6,9	1,9	--	--
Formation professionnelle	79,7	18,9	1,4	--	--	--

Source : Répertoire des 217 groupes d'action locale LEADER

3. PRINCIPAUX VECTEURS DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT

Dans l'ensemble des programmes d'investissement nous allons retenir les vecteurs qui ont trait au tourisme rural, aux petites et moyennes entreprises, artisanat et services, et à la valorisation des produits agricoles (tableau 1). Ce n'est qu'exceptionnellement que l'on a privilégié l'assistance technique ou la formation professionnelle. Le tourisme rural a fréquemment polarisé des pourcentages très élevés de l'investissement, tandis qu'aux autres vecteurs correspondent en général des valeurs inférieures à 40% et dans le cas de l'assistance technique et de la formation

professionnelle presque toujours inférieures à 10%. Dans bon nombre de programmes, le tourisme rural a eu une position prédominante (73 cas avec plus de 50%; contre 1 pour la valorisation des produits agricoles et 3 pour les PME, artisanat et services) ainsi qu'une deuxième position dans un nombre encore significatif (tableau 2).

A leur tour, les petites et moyennes entreprises, l'artisanat et les services l'emportent seulement dans 1/7 des programmes et toujours en présentant des valeurs inférieures à 60% (à peu près 1/10 pour la valorisation des produits agricoles), mais atteignant dans 1/3 des cas la deuxième position.

Tableau 2 - Fréquences (%) des vecteurs d'intervention

Fréquences (%)	Tourisme rural	PME, Artisanat et Services	Valorisation des produits agricoles
Position prédominante			
seulement (- de 40%)	22,2	5,1	6,5
valeurs moyennes (40-60%)	33,8	9,2	3,2
valeurs fortes (60-80%)	15,7	--	--
valeurs très fortes (> 80%)	3,2	--	--
TOTAL	74,9	14,3	9,7
2ème POSITION			
- de 20%	5,1	13,4	14,3
20 - 30%	6,5	15,2	20,3
30 - 40%	5,5	2,3	2,3
40% et +	--	0,5	0,5
TOTAL	17,1	31,4	37,4

4. ACTIONS VISANT LA VALORISATION DES PRODUITS AGRICOLES

Dans le cadre des interventions se référant à ce secteur on peut mettre en relief les actions qui visent la production, la transformation et la commercialisation, dans un souci d'efficacité et surtout de qualité et de spécificité des offres, souvent complétées par d'autres interventions rendues possibles en utilisant des fonds du FEOGA-Orientation, disponibles par les règlements communautaires 355 et 797 et ceux qui les ont suivis.

La recherche de la diversification d'une activité agricole capable de faire naître de nouvelles ressources et des valeurs ajoutées implique l'introduction de nouvelles cultures et de nouveaux systèmes de production ou la revitalisation d'éléments et techniques des systèmes traditionnels : diversité de céréales, légumes, fruits frais et secs, épices, herbes aromatiques, plantes médicinales et textiles; races autochtones de ruminants (viandes et laitages de qualité certifiée; chevaux de course); perdrix, cerfs ou tout simplement escargots et abeilles; systèmes extensifs d'utilisation des sols extérieurs; reboisement avec des espèces locales, agriculture biologique, sans l'aide d'engrais chimiques ou de pesticides; expérimentations viticoles en partant des variétés de vignes et de techniques de conduite, etc.

Plusieurs autres actions visent la normalisation, certification de la qualité, de la provenance et transformation des différentes récoltes, individuelles, associatives et coopératives : conserves de légumes, pickles, olives, fruits, jus de

fruits, confitures et confiseries; liqueurs, eaux-de-vie et anisettes; yaourts et fromages; jambons du pays et charcuterie; huile d'olive, vin et cognacs; thé, origan, lavande et autres fleurs parfumées; extraction de colorants et essences pour la confiserie, cosmétique et pharmacologie; production d'énergie à partir de la biomasse; artisanat décoratif pour touristes à partir des cuirs.

La valorisation économique des productions ainsi que de meilleurs revenus passent par une commercialisation efficace, ce qui a donné lieu à de nombreuses actions : mise en place d'associations et de coopératives et garantie de standards de qualité de l'offre; conception de paquets attrayants et innovateurs, création et réactivation des marchés et foires, lieux d'exposition de la production locale et régionale, mise en place de réseaux pour l'échange des produits, organisation de campagnes de promotion; présence dans les grandes foires nationales et internationales, mise en place de salons permanents, où la vente est possible, ainsi que des petits kiosques touristiques, des études de marché (interne et externe), création de services d'information informatisés, mise en place de circuits de distribution et vente directe (hôtels, restaurants ou consommateurs privés). On peut encore stimuler la consommation locale et de proximité, organiser des systèmes de vente par correspondance, améliorer les marchés en fonctionnement (installations, équipements, accès) et en créer d'autres, faire une intégration horizontale et verticale, notamment agro-industrielle.

5. P.M.E., ARTISANAT ET SERVICES

La recherche de la diversification et dynamisation de l'activité économique locale a suscité à son tour un renfort du secteur tertiaire indépendant de la production alimentaire, ainsi que le développement des services, notamment les services de proximité.

L'affirmation des services, en excluant ceux en rapport avec des activités de loisirs et de tourisme correspond aux tendances générales des sociétés modernes.

D'un côté, on a multiplié les services d'assistance technique et laboratoriale, d'information, de consultation et innovation, de télécommunications et d'aide aux entreprises et communautés dans les secteurs administratif, juridique, économique, commercial, de promotion et marketing, financiers, fiscaux, d'enseignement et formation qualifiée, de gestion, de défense et préservation de l'environnement, de contrôle de la pollution, de conservation du paysage et du patrimoine.

D'un autre côté, on a développé les services d'aide aux populations et en particulier les services sociaux, afin de combattre les problèmes du vieillissement et de l'isolement familial et contribuer à l'augmentation du niveau et de la qualité de vie, essentiels à la fixation des populations et du peuplement. Dans certains cas il a même été possible d'engager temporairement un personnel spécialisé, des techniciens, des agents de développement et des animateurs ayant comme mission d'encadrer les GAL et les acteurs locaux en général.

Le nombre d'actions conçues dans le cadre des PME et de l'artisanat est très important, sans mentionner celles qui visent les produits agricoles et dont on a déjà parlé. Parmi ces actions on peut citer : la création de zones industrielles et artisanales qui puissent attirer les PME, de parcs polyvalents ayant une vocation de pépinière d'entreprises et une mise en commun des services d'accueil, de réseaux de PME, de vitrines d'exposition des biens produits, d'expositions itinérantes, de logotypes régionaux, de centres de transmission des savoir-faire traditionnels, permettant l'apprentissage des derniers tours de main et l'actualisation, par la conception et création de produits nouveaux; des actions visant l'innovation technologique et la revalorisation des ressources endogènes du sol (carrières, roches ornementales, argiles et céramiques, embouteillage d'eau minérale et minéro-médicinale) ou de la production primaire

(fromageries, caves, pressoirs, séchoirs modernisés sans altération de la qualité de la production); des actions de préservation des vieux métiers comme la fabrication de clochettes pour ovins et caprins pouvant être vendus aux touristes, ou la réparation navale de bateaux de pêche et de plaisance, des actions de rentabilisation énergétique de déchets et de biomasse, d'eau par les mirai-hydriques ou installation d'unités de localisation plus libre (fibres, verre, plastique, électronique); en n'oubliant pas les instruments musicaux, anciens et actuels, l'imprimerie, le matériel scientifique.

Dans l'ensemble, ces actions prolongent des appuis assurés par d'autres programmes communautaires visant les PME et l'artisanat, comme le tout récent programme Leonardo. Dans bon nombre de situations on perpétue des productions artisanales en préservant leur utilité, dans d'autres on leur attribue des fonctions décoratives comme le tissage, le tricot, les broderies et les dentelles, tout comme dans la céramique, les cuirs, l'osier, le bois, les métaux, la pierre et le plâtre, en préservant les vieilles technologies ou bien en introduisant de nouvelles ou de simples éléments d'adaptation.

Dans certains cas on organise des concours visant la création/reprise d'entreprises et on donne des primes aux dossiers les plus prometteurs, pour attirer des promoteurs exogènes et créer de l'emploi même temporaire et à temps partiel, et de la valeur ajoutée.

Dans certains cas on peut également recruter des chômeurs sur les chantiers d'entretien de l'environnement ou de valorisation des sites ou même de débroussaillage et nettoyage des bois, des espaces verts, des chemins, des sentiers de randonnée.

On peut aussi aider les derniers commerces de commune, les "multiple rural", qui regroupent l'ensemble des services nécessaires à la population locale sans lesquels la vie serait bien plus difficile (épicerie, dépôt de pain, journaux, poste et téléphone public, ou tout simplement les bistrotts des villages).

La présence permanente de population et des entreprises même familiales induit aussi des petits travaux de réparation, bricolage, ménage, jardinage. Les visiteurs peuvent aussi justifier la création des itinéraires de découverte de l'artisanat, soutenus par des cartes, signalisations, brochures et guides locaux.

6. TOURISME RURAL

Le tourisme a été, comme on l'a vu, un des volets le plus intensément exploité, étant donné que les potentialités touristiques locales sont toujours très importantes, que la demande est grande et le sera encore davantage dans l'avenir et que ses effets directs et induits se traduiront en dynamiques de progrès généralisé.

Les caractéristiques physiques du territoire, l'existence d'eaux thermales, le climat, le couvert végétal, les biotopes protégés, les paysages, l'environnement dans sa globalité ont été recensés en tant qu'atouts touristiques, tout comme l'existence d'espaces non occupés, l'ampleur des horizons, le patrimoine naturel, archéologique, historique, religieux, artistique et culturel, architectural, érudit et populaire. On peut ajouter le peuplement et l'occupation humaine, la localisation et l'accessibilité à des flux de visiteurs et les équipements récréatifs, sportifs, de santé, de logement de voyageurs et de restauration.

En ce qui concerne les interventions programmées on distingue : la récupération, la rénovation et l'adaptation d'anciens bâtiments, de différents styles et niveaux, dimensions et histoire, publics ou privés, abandonnés ou encore occupés, pour servir de logement aux touristes, pour la restauration, les activités culturelles et d'animation ou la mise en place de services d'appui; la récupération et l'embellissement des villages ou des centres des petites villes historiques et leur réactivation (du point de vue résidentiel et fonctionne 1) ainsi que des villages abandonnés, pouvant devenir des villages touristiques (« tourisme de village », logements individuels, résidences secondaires, hôtel-village); la récupération du patrimoine historique à de multiples usages ainsi que du réseau des vieux chemins (activités sportives); récupération de marchés et foires avec leurs particularités et exotisme (produits exposés, formes de vente), d'anciennes zones minières, grandes places, parvis, ponts, pouvant assurer une certaine grandeur et prestige historique aux lieux en cause; mise en valeur et préservation de l'environnement et du paysage, des patrimoines naturels et écologiques, bâtis et culturels qui peuvent être visités et intégrés dans des circuits écologiques, culturels, éducatifs et académiques, ainsi que des parcs, des réserves et sites protégés ou des musées, des ateliers de travail, exposition et vente, pouvant accueillir périodiquement des artisans, maîtres et apprentis; création de parcs de camping et caravaning avec les infrastructures et les équipements nécessaires en

certaines zones et destinés à certains segments du marché, en complément des autres formes de logement (« tourisme d'habitation » dans les manoirs, tourisme dans des maisons rustiques des villages, agro-tourisme dans des exploitations agricoles en activité, petit hôtel rural, en plus du réseau de petits hôtels traditionnels pour l'accueil de touristes et de simples voyageurs); création d'espaces sportifs, du tennis au golf et aux sports radicaux, en n'oubliant pas la pêche et la chasse qui permettent des vacances actives.

Il semble qu'en général l'élaboration des propositions ait été peu fondée. On n'a jamais mis en doute la conquête effective de clients justifiant ces investissements, qui ont été prioritaires parmi beaucoup d'autres options possibles et nécessaires, ni le besoin de procéder à des analyses prévisionnelles des rapports coûts/bénéfices économiques, sociaux ou pour l'environnement. On peut également se demander si le tourisme rural ne constitue pas une faible tendance, voire une mode récente, attirant difficilement les classes moyennes, celles qui pratiquent davantage le tourisme soleil/mer/plage et les voyages « industrialisés ». Le moment était à la valorisation du tourisme rural en tant que tourisme alternatif et volet unique du développement local, ce qui a d'ailleurs amené la Communauté à mettre en place tout un ensemble d'actions visant ce tourisme rural (Com/90, 438)

7. LE LEADER ET LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET SOCIAL

Dans l'ensemble on peut signaler la variété des actions programmées, sans oublier des difficultés à plusieurs niveaux : par exemple, l'inexistence d'un diagnostic actualisé et la véritable échelle de la situation actuelle ainsi que ses tendances et perspectives; l'inexistence d'un inventaire des ressources reconnues et futures, le manque d'expérience dans le travail en commun; l'insuffisance de formation et information pour la conception de modèles de développement réalistes et ajustés au territoire, en tenant compte de toute son « épaisseur » humaine et économique; des difficultés au niveau de l'établissement des contacts extérieurs fondamentaux, un relatif isolement... Cependant, dans leur globalité, les traits essentiels qui ressortent, témoignent une préoccupation quand au cadre et à la qualité de la vie, l'insertion dans des contextes territoriaux élargis, le développement des capacités de mobilisation des ressources endogènes, y compris les ressources humaines et des efforts d'innovation, de promotion et revitalisation de certaines activités économiques, de la production

agricole à la transformation agro-alimentaire, à la petite industrie non agricole et à l'artisanat et aux services, notamment ceux qui concernent les loisirs et le tourisme, sans oublier les complémentarités et les synergies. Des efforts doivent être faits pour que l'on arrête l'exode, pour retenir la jeune population active, en lui offrant des emplois, des bénéfices, une réalisation professionnelle et une qualité de vie acceptables. Il faut attirer des « exodes urbains », des entrepreneurs avec des projets, des moyens pour les mener à bon terme, une capacité de gestion efficace et d'intégration dans les réseaux et marchés élargis. Des efforts qui attirent une population active qui se sent frustrée dans sa profession et sa vie de tous les jours dans les grandes villes et

banlieues dégradées, qui vit dans l'incertitude d'un travail précaire, dans le désespoir du chômage. Des efforts qui créent de nouvelles images pour chaque région et permettent d'envisager des avenir plus souriants, que le programme LEADER II aidera à renforcer .

Carmina CAVACO
Centro des Estudo Geográficos des Universidades de
Lisboa
INIC Faculdade de Letras
Cidade Universitária
1699 LISBOA Codex, PORTUGAL