

Chapitre 16

Les spécificités locales et l'action publique dans les arrière-pays méditerranéens : logique de muséification, mise en scène ou levier de développement ?



Jean-Paul Dubeuf

Institut National de la Recherche Agronomique

Laboratoire de Recherche sur le Développement de l'élevage

Corte, France

jean-paul.dubeuf@inra.fr

Politiques
publiques

Représentations

Ce chapitre est paru dans :
Adeghal M., Genin D., Hanafi A., Landel P-A, Michon G. (2019).
L'émergence des spécificités locales dans les arrière-pays méditerranéens. Les Impromptus du LPED, n°5, Laboratoire Population-Environnement-Développement, UMR 151 (AMU – IRD), Marseille, 399 p.

De nombreuses régions rurales isolées du bassin méditerranéen apparaissent comme peu compétitives sur le plan agricole en raison d'importants aléas climatiques accentués par le manque d'infrastructures et la faiblesse des investissements antérieurs. Pour répondre aux enjeux politiques, sociétaux et environnementaux de ces territoires, les pouvoirs publics ont mis en place des politiques de développement basées sur la valorisation des spécificités locales, des savoir-faire locaux et plus généralement des produits de terroir en particulier pour les activités d'élevage.

Pour comprendre les perspectives ouvertes par ces programmes, les documents programmatiques de plusieurs projets de développement de l'élevage sont analysés et confrontés aux attentes et perceptions des différents acteurs : les projets de relance du pastoralisme en Corse, le projet de développement de la filière lait de chèvre dans la région de Chefchaouen au nord du Maroc et de valorisation et de certification de la viande de chevreau du pays Haha dans l'arganeraie toujours au Maroc. Les différentes situations étudiées et comparées mettent en évidence que les spécificités mobilisées dans les projets s'appuient sur les représentations dominantes et quelquefois fantasmées de ces spécificités par la société civile. Ce faisant, ces représentations tendent à banaliser les caractéristiques de ces spécificités à les mettre en scène et à privilégier les images plus accessibles par le grand public. Dans ces conditions, seule une appropriation de leurs spécificités par les acteurs locaux pourrait favoriser leur autonomie d'action et susciter de véritables dynamiques durables.

Many isolated rural regions of the Mediterranean basin appear to lack competitiveness in agriculture due to important climatic hazards accentuated by the lack of previous investments and infrastructures. To meet the political, societal and environmental challenges of these territories, the public authorities have implemented development policies based on the promotion of local specificities, local know-how and more generally local products, in particular for local animal production.

To understand the prospects opened up by these programs, we have analyzed the programmatic documents of several livestock development projects and compared them with the expectations and perceptions of the various stakeholders:

- The projects on pastoralism in Corsica,
- The development project of goat milk and cheese in the Chefchaouen region in Northern Morocco
- The promotion and certification of kid meat from the Haha country in the argane tree area, still in Morocco.

The different situations studied and compared show that the projects have mobilized specificities based on the dominant and sometimes fantasized representations of these specificities by civil society. In doing so, these representations tend to trivialize the characteristics of these specificities and to favor and show only more accessible images for the public. In these conditions, only the appropriation of their specificities by local actors could promote their autonomy of action and generate real sustainable dynamics.

Introduction

Les régions rurales isolées du bassin méditerranéen disposent généralement de peu de sources de financement locales et le manque d'infrastructures est important. De plus, ces régions, fortement impactées par le changement climatique, sont souvent arides et victimes de sécheresses à répétition ce qui limite encore plus leur compétitivité vis-à-vis d'autres régions sans irrigation. Peu attractives pour les investisseurs privés, elles dépendent donc essentiellement des moyens octroyés par les pouvoirs publics nationaux, internationaux ou d'États tiers au titre de la coopération pour susciter ou accompagner les dynamiques de développement. Ce sont principalement les enjeux politiques, sociaux ou environnementaux qui justifient l'intérêt des pouvoirs publics pour ces territoires et la mise en œuvre de politiques incitatives.

On peut constater que les programmes de développement mettent en avant la spécificité des produits, des savoir-faire et des cultures locales de ces territoires comme levier principal de création de valeur qui constitueraient des ressources susceptibles de favoriser leur développement durable. L'objectif de cette communication est d'analyser comment les politiques publiques révèlent et mobilisent ces spécificités, avec quelles représentations et avec quels modes de gouvernance, et d'identifier dans quelle mesure elles ouvrent des perspectives de développement. Elle reprend en particulier les résultats de plusieurs missions et travaux antérieurs (Dubeuf, 2015) réalisés dans le cadre du projet ANR MEDINNLOCAL.

Deux cas sont étudiés en partant des documents programmatiques des politiques mises en œuvre. Le premier est celui de la Corse, région insulaire nord-méditerranéenne, avec le Plan de Développement rural de la Corse, (PDRC) ; le second, au sud-est du

bassin, concerne le Maroc avec le Pilier II du Plan Maroc Vert. Les produits spécifiques analysés seront principalement les produits issus de l'élevage pastoral en Corse puis au Maroc dans deux régions, la région de Chefchaouen-Tétouan au nord avec le projet de développement de la filière lait et fromage de chèvre et dans le pays Haha (Province d'Essaouira, centre/sud-ouest avec la certification du chevreau de l'arganeraie associé aux autres produits de la région (huile d'argane, caroubier, miel) considérés comme des produits de terroir.

I. Orientations des politiques publiques et spécificités : dynamiques et échelles territoriales, cadres de caractérisation et de mobilisation, modes de gouvernance et d'implication des acteurs

I.1 En Corse

Les grandes orientations du développement agricole et rural de la Corse sont définies par la Collectivité territoriale de Corse dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union européenne et de son application en France d'une part, des priorités du Plan d'Aménagement et de Développement durable de la Corse (PADDUC) d'autre part. Le Programme de Développement rural de la Corse (PDRC) est aujourd'hui le cadre d'intervention agricole jusqu'en 2020. Celui-ci met en avant les spécificités de la Corse. Son objectif est explicitement de favoriser « les spécificités des territoires ruraux insulaires, au travers des ressources naturelles patrimoniales et culturelles, et en tirant parti de 2 atouts : la qualité et l'identité ». Le préambule du PDRC de la période précédente précise d'ailleurs cette orientation : « Les spécificités de notre agriculture, de notre ruralité, et de nos productions, ont rapidement pointé que la politique à mettre en place ne pouvait s'inscrire totalement dans les objectifs et orientations définis par Paris. Le plan hexagonal tend à développer d'une façon générale, une agriculture plus intensive et quantitative, en cohérence avec la situation et l'évolution de l'agriculture en France et dans le monde, alors que la Corse, conformément à la délibération de la CTC de mars 2002, privilégie la qualité et l'identité des produits. Ces produits insulaires sont largement en sous-production alors que pour la majorité d'entre elles, les productions françaises sont en surproduction. Les leviers et stratégies de développement ne peuvent obéir aux mêmes logiques ».

Affirmation de la spécificité ne signifie pas spécification et celle-ci est ici d'abord mobilisée au service d'un processus politique de revendication identitaire mais aussi de justification de requêtes financières particulières et de demande d'exonération de la loi commune d'attribution des aides. Pour le PDRC, la spécificité serait garante de la création de valeur marchande avec un appui marqué en faveur des initiatives pour promouvoir des signes de qualité. Cette affirmation d'une spécificité insulaire globale par les politiques publiques est d'ailleurs en phase avec les représentations prédominantes dans la société. C'est l'île qui définit de manière claire les limites du territoire avec une opposition entre l'intérieur (d'où seraient issues les spécificités) et le littoral (où ses spécificités seraient perverties par l'urbanisation et le tourisme). Elle pose comme a priori que l'image de la Corse est positive et attractive à l'extérieur pour les clients continentaux et étrangers. Le potentiel pour l'exportation serait important mais il est aujourd'hui peu documenté et prend peu en compte l'analyse de la demande. La différenciation micro-régionale de ces spécificités butte aussi sur la définition des limites géographiques avec des difficultés à arbitrer les conflits d'exclusion et d'inclusion (à propos de la définition des cahiers des charges et des aires de production des fromages par exemple).

On observe également de grandes différences dans la mise en œuvre de ces orientations en faveur de la spécificité. Dans le secteur végétal (viticulture, agrumiculture, castanéiculture...) et en apiculture, des associations professionnelles et les réseaux constitués au niveau de chaque filière ont permis une caractérisation formalisée

II. Le lait et le fromage de chèvre dans la région de Tétouan Chefchaouen

et documentée de leurs spécificités pour l'obtention et le développement de leurs signes de qualité respectifs. Pour les régions de montagne et de piémont de l'intérieur, le PADDUC et le PDRC mettent en avant le pastoralisme, son savoir-faire, ses liens culturels, les caractéristiques des territoires comme des éléments d'ancrage territorial spécifiques à la Corse. La Corse est « l'île des bergers » ! Mais les composantes mêmes de ce qu'est le pastoralisme en Corse aujourd'hui, ses produits et en quoi les formes pastorales d'élevage se différencient d'autres formes d'élevage restent peu explicitées (Dubeuf et al., à paraître). De plus, les débats au sein des associations professionnelles et syndicales, fréquemment instrumentés pour des objectifs politiques ou des conflits personnels, permettent peu la prise en compte des faits techniques sur lesquels s'exprimeraient ces spécificités (races locales, ressources fourragères, calendriers de production et processus de transformation). La spécificité corse peut ainsi donner lieu à de multiples détournements avec des captations d'image qui ne s'inscrivent pas dans des dynamiques de développement et les activités d'élevage dans l'intérieur restent peu attractives en dehors des aides financières qu'elles permettent d'obtenir.



Photo 1 : Une initiative des pouvoirs publics basée sur les saveurs et les savoir-faire de Corse

I.2 Au Maroc

Le cadre d'intervention en faveur des zones rurales isolées au Maroc est celui du Pilier II du Plan Maroc Vert et des projets associés à ce plan centralisé par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime, l'ADA¹, l'ANDZOA² ou l'INDH³. Le Pilier II du Plan Maroc Vert s'appuie explicitement sur la valorisation des spécificités dans la mesure où son objectif général est de « favoriser le Développement solidaire et durable de la Petite Agriculture en prenant en compte les spécificités des montagnes et des oasis ». Il s'agit aussi de « permettre aux centaines de milliers de paysans des régions montagnardes et oasiennes d'accéder à l'économie marchande en développant la valeur ajoutée résultant de la spécificité des produits de ces territoires en valorisant toutes leurs ressources pastorales et végétales et les avantages comparatifs des produits spécifiques de terroir et de qualité ». La caractérisation et la mobilisation de ces spécificités sont étudiées dans deux régions au nord et au centre/ sud-ouest du pays.

Pour les pouvoirs publics, la spécificité de la région de Tétouan-Chefchaouen en matière de production animale serait d'être la seule région du Maroc à avoir une tradition de production et de transformation de lait de chèvre. Isabelle Jabiot (2017) a en particulier mis en évidence l'importance de l'élevage dans la cité de Chefchaouen avec l'élevage des chèvres en ville. Le lait produit par les petits troupeaux familiaux, transformé en fromage frais (« *jben* ») est effectivement vendu traditionnellement de manière informelle dans les souks hebdomadaires.

Cette représentation de l'importance de l'élevage laitier caprin dans le nord du Maroc est renforcée par les échanges anciens avec le sud de l'Espagne et l'arrivée d'animaux à bon potentiel laitier de cette région voisine. Cette injection de sang espagnol est d'ailleurs à l'origine des caractéristiques de la race caprine locale, la race de Beni Arous qui se différencie des autres populations caprines du Maroc par un gabarit plus élevé avec un potentiel laitier significatif.

C'est en se basant sur cette spécificité que plusieurs projets successifs ont été élaborés depuis le début des années 1990 jusqu'à aujourd'hui pour mettre en place une filière lait de chèvre dans la région. Ces projets initiés par des responsables administratifs locaux (Direction provinciale de l'Agriculture) ont reçu à l'époque l'appui financier initial de la FAO et l'appui technique de la filière caprine française. Ils ont d'abord permis la création d'une unité de transformation fromagère caprine coopérative, la fromagerie Ajbane Chefchaouen qui a ensuite été gérée par l'Association Nationale Ovine et Caprine. Ce développement du lait de chèvre s'est ensuite inscrit dans la politique du Pilier II du Plan Maroc Vert et sa stratégie en faveur des produits de terroir avec l'obtention d'un signe de qualité, l'IGP « fromage (*jben*) de Chefchaouen ».

Alors que la spécificité du *jben* et du lait de chèvre dans la région est caractérisée par la race locale, la fabrication traditionnelle du *jben*, et par les systèmes sylvopastoraux des éleveurs traditionnels, ceux-ci manifestent leur difficulté à commercialiser leur lait à un prix convenable. On observe également la création de petites fromageries autour des villes avec l'installation d'élevages caprins utilisant des races exogènes françaises (saanen ou alpines) ou espagnoles (Murciana granadina) avec des systèmes hors-sols qui n'ont plus rien à voir avec les systèmes pastoraux. De plus, la production de lait de chèvre étant très saisonnière, les fromageries sont conduites à mélanger lait de vache et lait de chèvre sans que le consommateur ne soit ni informé ni sensibilisé sur ces différences et les prix du lait de chèvre transformé par les fromageries restent bas. Bien qu'une communication offensive mette en avant le succès de la coopérative Ajbane et envisage la création de plusieurs autres unités sur ce modèle, de nombreux acteurs locaux restent dubitatifs et la coopérative elle-même ne revendique pas l'appellation ni aucun autre producteur ne respecte le cahier des charges. La vente du *jben* traditionnel reste par contre très présente sur les marchés traditionnels en dehors même des projets du Pilier II. L'IGP est peu utilisée aujourd'hui comme argument commercial et les pouvoirs publics favorisent les projets d'installations plutôt intensifs avec des animaux de race importée ; la priorité est donnée à la performance et à la maîtrise hygiénique et sanitaire. L'organisation par les pouvoirs publics de foires caprines mettant en avant autant la tradition caprine de la région que les projets qu'ils soutiennent, et la Certification UNESCO de la diète méditerranéenne à Chefchaouen contribuent quant à eux à la mise en scène du lait et du fromage de chèvre dans la région

1 Agence de Développement Agricole

2 Agence Nationale pour le Développement des Zones oasiennes et de l'arganeraie

3 Initiative nationale pour le Développement humain

III. La certification du chevreau Haha et la promotion des produits de terroir dans le pays Haha



Photo 2 : L'image de l'élevage caprin à Chefchaouen
(© Photos : J.P. Dubeuf)



Photo 3 : La présentation du fromage de Chefchaouen
(© Photos : J.P. Dubeuf)

L'organisation du système agraire dans l'arganeraie était traditionnellement caractérisée par la coexistence de plusieurs activités qui contribuaient à l'équilibre économique des populations et écologiques de la forêt. Le développement du maraichage et de l'arboriculture irrigués intensifs dans les régions de plaine puis le boom de l'huile d'argane après la mise en place de la Réserve de Biosphère de l'Arganeraie (RBA) ont très fortement modifié cette co-existence depuis une vingtaine d'années. De nombreuses zones rurales ont vu leurs populations se déplacer vers ces centres d'activités et l'organisation collective des communautés de nombreuses zones de l'arganeraie s'est délitée.

Le Pilier II a constitué un levier important pour soutenir la création de coopératives d'huile d'argane. Les projets soutenus également par des ONG et des organisations internationales ont d'abord mis en avant la spécificité de l'écosystème de l'arganeraie au sud-ouest du Maroc, mais surtout de l'arbre, espèce endémique, puis dans une moindre mesure, des savoir-faire locaux pour la fabrication de l'huile, valorisés par la création d'emplois féminins nécessaires au concassage des amandons. Il est admis très généralement que l'intérêt porté à l'arganeraie depuis la création de la Réserve de Biosphère et sa reconnaissance par l'UNESCO a été à l'origine d'un boom économique réel pour la région. Mais les déséquilibres se seraient accentués et la domination récente des logiques industrielles sur l'huile d'argane ont peu à voir avec ses spécificités qui ont finalement peu profité aux populations rurales les plus pauvres. D'ailleurs, depuis, d'autres spécificités ont été soutenues. La production et la commercialisation de chevreau constituent souvent le revenu principal de nombreux habitants de l'arganeraie ont été à l'origine d'initiatives des pouvoirs publics en interaction

avec différents acteurs locaux. Ceci a été le cas dans une région particulière de l'arganeraie, le pays Haha.

Le « projet de développement du chevreau de l'arganeraie » s'appuie au départ sur les propriétés diététiques et gustatives spécifiques de la viande de chevreau de l'arganier (Bas et al., 2005), les chèvres trouvant une part importante de leur nourriture dans la pulpe et les feuilles de l'arganier. Il vise à développer la production et la commercialisation des chevreaux sur les marchés extérieurs pour améliorer le revenu des éleveurs en renforçant l'appui et l'organisation collective des éleveurs dans des groupements, en améliorant les conditions hygiéniques d'abattage et de commercialisation des animaux et en certifiant le chevreau par une IGP. La première période de ce projet s'est d'abord appuyée sur une association professionnelle du secteur ovin caprin à l'échelon national avec une logique de spécialisation et d'amélioration des performances des élevages et en ignorant largement les pratiques pastorales patrimoniales dans la gestion de l'arganeraie qui ont contribué à sa préservation. La forte opposition des forestiers et des acteurs de l'huile d'argane à ce projet dont les représentations réduisent l'élevage caprin à une activité causant la dégradation de la forêt, a conduit d'abord à bloquer l'obtention de l'IGP. Ceci traduit l'impasse à laquelle conduit la dissociation des spécificités des différentes activités de l'arganeraie (Lacombe, 2015). C'est finalement en intégrant des associations d'ayants droit du pays Haha, concernés par ce projet, et qui ont maintenu une forme de cohésion collective autour des dispositifs coutumiers traditionnels (jmaà, agdal) avec une dynamique territoriale et organisationnelle spécifique, que la situation a pu se débloquer pour inscrire l'IGP dans une aire plus réduite mais en ouvrant un espace de dialogue (Dubeuf et al., 2013). Cette prise

de conscience et cette ouverture des porteurs publics locaux du projet les ont par ailleurs conduits récemment à initier une réflexion sur la mise en place d'un label territorial pour mettre en valeur plusieurs produits du territoire (huile d'argane, chevreau mais aussi miel, caroubier, etc.) et les différencier de ceux d'autres zones de l'arganeraie sur le modèle des paniers de biens.



Photo 4 : Le système d'élevage caprin mis en avant dans l'arganeraie (© Photos : J.P. Dubeuf)



Photo 5 : L'image de la fabrication de l'huile d'argane avec la mise en avant du travail de trituration par les femmes (© Photos : J.P. Dubeuf)

IV. Quels développements pour les territoires ruraux concernés : entre banalisation des spécificités et émergence de collectifs autonomes ?

Pour les deux situations étudiées ici, les spécificités qui sont mises en avant par les pouvoirs publics et mobilisées dans leurs projets s'appuient effectivement sur la manière dont elles sont perçues par les sociétés locales. Mais les représentations des spécificités mobilisées restent très générales, peu documentées et d'autant moins discutées avec des acteurs locaux que les projets sont élaborés de manière descendante et sans beaucoup de concertation avec les acteurs. On sait que les orientations et la mise en œuvre des politiques publiques sont largement déterminées par les courants dominants et leurs représentations qui caractérisent leurs référentiels (Muller, 2000). Dans le cas des projets d'appui au développement, une autre représentation dominante est le besoin de rattrapage de régions plus « compétitives » avec normalisation des procédés (en particulier pour des raisons hygiéniques et sanitaires) et développement des logiques marchandes. Les représentations mobilisées par les pouvoirs publics concourent donc plutôt à banaliser les spécificités dont les caractéristiques les plus visibles (la chèvre dans le maquis en Corse ou à Chefchaouen, ou pâture sur les arbres dans l'arganeraie, la fabrication du *jben* et sa présentation sur une feuille dans le Rif) sont d'abord mises en scène sans que l'image suggérée ne corresponde au modèle technique que ces pouvoirs publics souhaitent finalement promouvoir.

Dans le pays Haha, c'est la permanence d'une certaine forme de cohésion collective, issue des organisations coutumières traditionnelles et le sentiment partagé d'appartenance à une communauté qui pourraient être la véritable spécificité de ce territoire par rapport à d'autres zones de l'arganeraie. La présence de leaders locaux susceptibles de discuter avec les pouvoirs publics facilite aussi les

possibilités d'intermédiation, favorisant l'ancrage de ces spécificités, par exemple en précisant les modalités permettant de garantir la préservation des ressources dans les cahiers des charges (Chatibi et al., 2018). En Corse, la prédominance de positions divergentes sur les questions pastorales freine la formalisation et l'ancrage des spécificités dans ce domaine, contrairement à ce que l'on observe pour les productions végétales et l'apiculture.

Bas P., Morand-Fehr P., El Aïch A., Dahbi E., Araba, A.

- 2005. Systèmes d'alimentation, performances de croissance et qualités nutritionnelles des viandes des chevreaux élevés dans l'arganeraie au sud-ouest du Maroc. Cahiers d'Agriculture, vol. 14. n° 5, 455-460.

Chatibi S., Casabianca F., Genin D.

- 2018. Viande de chevreau : une spécificité locale embarrassante ? Communication au séminaire WP2 de l'ANR MEDINLOCAL, Tunis ; janvier 2018.

Dubeuf J.-P., Sorba J.-M.

- 2018. Les politiques publiques en faveur du pastoralisme en Corse : Objectifs, représentations, mise en œuvre opérationnelle et visions de l'avenir. AME ; n°5 ; septembre 2018, pp 29 -48.

Dubeuf J.-P.

- 2015. Les politiques publiques en faveur des arrières pays et du pastoralisme en Méditerranée : Poids des logiques institutionnelles, des représentations et des rapports de force entre acteurs locaux pouvoirs publics et financeurs - Mise en œuvre et impacts des projets. Rapport de Recherche. 33 p.

Dubeuf J.-P., Araba A., Casabianca F., Chatibi S., Sorba J., Linck T., Lacombe N.

- 2013. Représentations dissociatives de l'élevage caprin par les différents acteurs de l'arganeraie : des enseignements pour l'organisation d'un développement territorial basé sur la complémentarité de plusieurs activités. Présenté au Séminaire FAO CIHEAM sur les systèmes de production, Tanger, MAR (2013-06-10 - 2013-06-13).

Dubeuf J.-P., Chatibi S., Lacombe N.

- 2013. Développer la complémentarité des activités agricoles, d'élevage et de cueillette dans l'arganeraie ; réappropriations sociales et techniques des systèmes productifs locaux et enjeux de résilience pour les politiques publiques. Présenté au 2ème Congrès international de l'arganier, Agadir, MAR (2013-12-09 - 2013-12-11).

Jabiot I.

- 2017. Êtres et manières d'être à Chefchaouen, une ville rurale au Maroc. Vers une anthropologie de la présence. Thèse de doctorat en ethnologie ; laboratoire d'Ethnologie de l'Université de Nanterre.

Lacombe N.

- 2015. Les coproduits entre marginalisation et relance. Le cas des viandes de petits ruminants en élevage méditerranéen. Thèse en géographie. Université de Corse.

Muller P.

- 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques, vers une sociologie politique de l'action publique, Revue française de Science politique, Année 2000 Volume 50, numéro 2 pp. 189-208.