

ÉVALUATION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Tzoumerka : une région fière aux prises avec les graves handicaps des zones montagneuses

Tzoumerka est située à la frontière d'empires ancien et moderne et sa population a acquis au fil du temps le caractère rude et fier que l'on trouve souvent chez les populations des régions frontalières et des montagnes.

Tzoumerka se trouve au nord-ouest de la Grèce et comprend la plus grande partie de la frontière orientale de la région de l'Épire. Plus de 70 pour cent de sa superficie est constituée de zones montagneuses qui ont joué, par le passé, un rôle utile de barrière naturelle. Le relief accidenté contribue à expliquer le caractère fortement indépendant des populations.

L'histoire empreinte de fierté de la région contraste avec l'humilité habituellement associée à l'économie de subsistance. L'isolement de la région et sa dépendance à l'égard de l'agriculture d'altitude contribuent à sa marginalisation actuelle. Tzoumerka est une région en retard à l'intérieur de l'Épire, elle-même typique des régions périphériques de l'Union européenne puisqu'elle est la moins développée de Grèce. Bien que certains éléments indiquent une participation plus active de l'ensemble de la région de l'Épire à la nouvelle économie, l'isolement de Tzoumerka a empêché la diversification de ses activités économiques. S'il continue de s'appuyer sur la production agricole, ce n'est pas en raison d'un avantage comparatif, mais manifestement par défaut.

Les statistiques confirment que le retard de Tzoumerka s'accroît, renforcé par de graves problèmes de déclin économique et démographique. L'exode continu des habitants en âge de travailler contribue au vieillissement de la population, et s'explique par le caractère de moins en moins compétitif des industries traditionnelles et la rareté des initiatives économiques viables

susceptibles de remplacer les emplois perdus. Ce tableau peu encourageant contraste avec l'énorme afflux de vacanciers originaires de la région qui retournent dans Tzoumerka, en été, pour profiter de la grande beauté de l'environnement naturel et du rythme de vie plus calme que leur offre leur lieu de naissance. D'après les meilleures estimations, cette migration temporaire multiplie la population par quatre environ, et représente donc une ressource potentielle de grande importance pour le développement de Tzoumerka.

Mais les régions montagneuses, en général, doivent surmonter des handicaps économiques et environnementaux qui leur sont propres.

Dans une certaine mesure, les handicaps dont souffre Tzoumerka ne sont pas exceptionnels, car on les retrouve dans toutes les régions montagneuses de Grèce et dans d'autres pays de l'OCDE. Les problèmes posés par les coûts plus élevés des transports et des infrastructures, les déséconomies liées à des activités de production à petite échelle (du fait des contraintes écologiques et topologiques) ou les menaces que comporte sur le plan naturel et culturel l'expansion du tourisme dans des écosystèmes montagneux fragiles, sont des difficultés communes à ce type de régions. C'est pourquoi les associations de collectivités de ces régions ont tout intérêt à procéder à des échanges de vues et à essayer ensemble de régler leurs problèmes en cherchant des moyens de compenser ou d'atténuer ces inconvénients.

2. Les données économiques indiquent une situation de crise, temporairement atténuée

Le caractère exceptionnel de Tzoumerka réside dans la profondeur de la crise économique, dont témoigne l'échec des nombreuses incitations économiques à créer de nouvelles activités.

Les acteurs du secteur dominant, l'agriculture, n'ont manifesté aucun intérêt pour les diverses incitations économiques qui leur ont été proposées pour les aider à moderniser leurs activités et à améliorer leur viabilité économique. Les incitations destinées à encourager d'autres secteurs d'activités dans la région n'ont pas été plus efficaces. Les perspectives à long terme de Tzoumerka semblent donc peu prometteuses, car les investissements en pareil

cas témoignent normalement de l'idée que se fait une population des possibilités d'avenir de sa région. Les caractéristiques actuelles de l'investissement privé correspondent à une situation statique, les fluctuations des prix n'entraînant pas de changements de comportement à la marge. La seule exception à ce tableau est le secteur du tourisme qui a réuni, à toutes fins pratiques, la totalité des fonds apportés à Tzoumerka au cours des dix dernières années par l'Union européenne en faveur de l'investissement privé (cadre communautaire d'appui, LEADER II et autres sources). Cependant, les projets sont restés d'ampleur modeste et n'ont pu globalement compenser l'inertie des autres secteurs.

Les activités agricoles traditionnelles de Tzoumerka sont encouragées à l'heure actuelle par le système de soutien utilisé dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC)...

Le Secrétariat de l'OCDE utilise la notion d'estimation du soutien aux producteurs (ESP) pour évaluer la valeur des paiements aux agriculteurs résultant des politiques agricoles. Ces données indiquent que les produits traditionnels de l'élevage reçoivent un soutien important, les transferts au titre de la PAC représentant 54 pour cent environ de la valeur de la totalité des recettes agricoles pour la viande d'ovins. Compte tenu du niveau actuel des subventions accordées aux activités agricoles traditionnelles de Tzoumerka -- et de l'incertitude qui pèse sur l'avenir de ces subventions -- l'expectative demeure peut-être l'attitude la plus rationnelle. En fait, les débats entre les jeunes agriculteurs semblent indiquer un intérêt marqué pour des activités recevant peu (élevage de volaille) ou pas (herbes aromatiques, vigne, noix et haricots par exemple) de soutien de la PAC. Les aides apportées semblent donc convenir pour surmonter la crise, mais confinent Tzoumerka dans des activités économiques non viables.

... pourtant, le soutien apporté à ces productions va inévitablement baisser.

Les transferts budgétaires à l'agriculture grecque au titre de l'Agenda 2000 resteront les mêmes jusqu'en 2006. Cependant, compte tenu des objectifs de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Union européenne, la concurrence subie par de nombreux produits grecs va probablement s'intensifier

pendant cette période. Bien que le gouvernement grec examine à l'heure actuelle un Plan de développement de l'agriculture proposant d'apporter un soutien supplémentaire aux agriculteurs des régions montagneuses, il est peu probable que les ressources nationales permettent d'assurer le même niveau d'aide après 2006. La difficulté pour l'agriculture grecque consiste à utiliser les fonds du troisième cadre communautaire d'appui, de 2000 à 2006, pour moderniser le secteur conformément aux indications figurant dans le rapport sur le développement agricole et la modernisation des campagnes (*Agricultural Development - Modernisation of the Countryside*) présenté à l'Union européenne par le Ministère grec de l'agriculture. Cependant, la méfiance dont ont fait preuve en d'autres occasions les agriculteurs de Tzoumerka à l'égard d'offres similaires laisse à penser que les incitations financières ne seront pas suffisantes.

3. Des ressources limitées pour faire face à la crise, soit par anticipation, soit après coup

Face à la crise, les acteurs locaux s'accrochent désespérément à des méthodes dépassées...

Le principe de non-intervention, qui dénonce les effets de distorsion attribués aux subventions, se vérifie dans une certaine mesure dans le cas de Tzoumerka, tout confiné qu'il est dans ses activités économiques du passé en dépit des avantages apparents d'autres solutions qui ne bénéficient pas de telles aides. Les problèmes économiques, toutefois, ne se limitent pas à une mauvaise stratégie de production. Seuls les producteurs capables de répondre aux exigences de qualité et aux conditions de livraison du monde moderne seront compétitifs, en particulier dans une région montagneuse où les contraintes économiques et agronomiques sont importantes. Cet argument s'applique à tous les secteurs économiques de Tzoumerka, y compris à l'industrie naissante du tourisme.

Cependant, le principe de non-intervention ne présente guère d'utilité lorsqu'il s'agit de trouver une solution en tenant compte de façon réaliste de la capacité actuelle des acteurs locaux à s'adapter à un nouvel environnement plus concurrentiel. On ne peut attendre des populations qu'elles abandonnent de vieilles habitudes de survie pour se tourner vers des activités nouvelles qui exigent de prendre des risques afin de répondre aux exigences de qualité des consommateurs, si elles ne disposent pas des informations ni de l'expérience nécessaires pour savoir en quoi consistent ces exigences, comment elles sont satisfaites ailleurs et comment elles évoluent. Compte tenu du niveau d'instruction des populations de Tzoumerka, on ne peut pas non plus compter leur donner ces informations et cette expérience au moyen de manuels.

... à une époque où l'adoption

Pour que l'inversion de tendance souhaitée se produise, il faudra mobiliser les acteurs locaux et les convaincre que la relance

de méthodes nouvelles est une condition essentielle au développement économique, culturel et environnemental durable de la région.

économique de la région se fonde sur l'investissement dans les ressources collectives, de façon que chacun puisse réussir dans ses nouveaux projets économiques. Pour cela, il faudra mettre au point des méthodes locales efficaces afin d'évaluer la viabilité des différentes solutions, de se concentrer sur les secteurs qui paraissent les plus prometteurs et de fournir les services dont les entreprises auront véritablement besoin pour réussir. C'est seulement en s'appuyant sur un petit nombre de projets couronnés de succès et comportant un puissant effet d'entraînement que l'on pourra atténuer l'impression de dépendance que donne la région à l'heure actuelle.

4. Les atouts du territoire fournissent une base sur laquelle fonder le développement économique

La stratégie systématiquement suivie par défaut consiste à faciliter la constitution d'une magnifique réserve naturelle mais pratiquement dépourvue d'habitants...

On peut naturellement s'interroger sur l'efficacité de l'investissement de ressources nouvelles dans la région, compte tenu de l'ampleur du retard et de la méfiance dont la population a fait preuve à l'égard des initiatives passées. Le scénario le plus simple consiste peut-être à atténuer les problèmes sociaux qu'entraîne la transition vers la constitution d'une magnifique réserve sauvage, malheureusement presque dépourvue d'habitants, et/ou d'une retraite estivale pour les masses d'occupants (temporaires) originaires de la région. Avant de déterminer si ce scénario est aussi le meilleur sur le plan social, il faut avant tout savoir quelle est la nature supposée des atouts perdus par le territoire et comment ils sont évalués par la collectivité. Dans cette hypothèse de tri régional, le territoire perdrait certains de ses atouts du fait de son incapacité à les créer ou à les échanger. L'environnement préservé par des siècles de pratiques de conservation durable, l'authenticité d'une culture propre à la montagne, ou la valeur que peut avoir pour des populations de l'extérieur la découverte de traditions vivantes, ne durent que tant

que les activités qui les soutiennent se poursuivent.

*...au prix de la disparition
irréversible d'atouts majeurs
du territoire.*

De nombreux éléments indiquent que la valeur attribuée par la collectivité à ces atouts s'accroît rapidement. Paradoxalement, on peut penser que le fait même d'avoir «échoué» à développer la région de façon plus dynamique par le passé s'est transformé en atout. La région prend de la valeur à mesure que les environnements vierges se raréfient sur la planète. La croissance rapide de la demande de tourisme rural dans les pays méditerranéens le confirme. En fait, le tourisme «expérientiel» -- correspondant au désir d'établir une relation profonde avec la culture, l'environnement et les habitants d'une région -- qui ne représentait qu'un créneau limité du marché, en est devenu un segment important depuis une dizaine d'années.

*Beaucoup d'éléments
indiquent que les valeurs
d'usage et de non-usage
potentielles de ces aménités
sont importantes et,
semble-t-il, en progression.*

Le potentiel de mise en valeur est renforcé par les importantes valeurs de non-usage qui trouvent leur expression publique dans la Constitution grecque, la législation qui en découle et le dialogue politique en cours. La Grèce est probablement le seul pays Membre de l'OCDE dont la Constitution interdit toute modification de l'utilisation des terres occupées par des forêts, offrant ainsi un exemple rare de reconnaissance explicite de la valeur d'une ressource naturelle, indépendamment de son exploitation. Les débats en cours sur le Plan de Développement Agricole concernent la valeur de non-usage des activités agricoles, sous la rubrique «agriculture multifonctionnelle», et s'intéressent en particulier aux conséquences de l'agriculture dans les régions montagneuses. Le débat ne donne pas l'assurance que les subventions resteront une solution permanente pour l'agriculture de montagne, mais rejette en pratique la stratégie du tri.

La réflexion sur la valorisation des aménités en tant que stratégie de développement rural risque de se transformer en lieu commun. La richesse des ressources en aménités n'est pas inhérente

au monde rural. Sur ce point, Tzoumerka est privilégiée par rapport à d'autres régions rurales, puisqu'elle dispose de nombreuses ressources qui lui sont propres (environnement vierge de grande beauté, histoire, culture, traditions, etc.). La région offre ainsi un exemple type de l'utilité d'une telle approche, le principal défaut étant un manque d'organisation dans l'exploitation de ces atouts, qui empêche la région d'exercer l'attrait minimal que doit avoir une destination touristique ou l'intérêt que suscite chez le consommateur une appellation d'origine. La difficulté essentielle du développement de Tzoumerka consiste sans doute à bien organiser ces atouts pour qu'ils atteignent la masse critique nécessaire à leur mise en valeur véritable.

5. Une stratégie intégrée de relance économique

Un mandat global pour le développement de la région de Tzoumerka permettra d'internaliser les synergies de projets disparates engagés dans...

À la nécessité d'organiser les aménités en un ensemble plus attrayant répond l'intégration des services de soutien, des projets et des interventions gouvernementales qu'exigera le développement économique de la région. L'expérience acquise localement semble déjà indiquer que les interventions isolées sont peu susceptibles d'aboutir au résultat recherché. Afin d'éviter de travailler dans des directions différentes, et pour tirer parti des synergies et des complémentarités des projets, il faudra donner à une agence de développement un mandat global pour le développement de la région. L'effet d'entraînement des initiatives fructueuses accroîtra les chances de réussite. Le grand nombre d'associations d'émigrés originaires de Tzoumerka qui sont restées actives sans se préoccuper particulièrement du développement économique confirme ce point. Il faudrait «renflouer la situation» en mobilisant les ressources humaines et financières considérables de ces émigrés, tactique qui devrait être révélatrice de la réussite de la stratégie.

... le secteur agro-alimentaire, de mettre l'accent sur la qualité dans le cadre des activités traditionnelles et de donner une valeur ajoutée aux produits agricoles...

Pour les initiatives spécifiques, la prédominance de l'agriculture dans l'économie actuelle de la région permet de disposer de ressources humaines suffisantes, dont certaines seront intéressées par la recherche de nouvelles approches des activités traditionnelles. L'objectif est d'accroître le nombre d'entreprises qui réussissent à tirer de l'agriculture des avantages économiques et sociaux. Il faudra pour cela faire un meilleur usage des compétences de la communauté agricole, afin d'accroître les profits du secteur sur le plan économique et psychologique. L'approche proposée privilégie la qualité et la valorisation des produits agricoles, principalement par la transformation en produits alimentaires de qualité supérieure.

Le rapport donne des informations complémentaires sur la mise en place de projets de démonstration réussis, grâce à un soutien adéquat permettant aux unités de production de :

- Maintenir à un niveau élevé la qualité des matières premières produites.
- Leur donner une valeur ajoutée optimale en les transformant en produits alimentaires de qualité supérieure.
- Mettre en œuvre une stratégie efficace de commercialisation.

...en soutenant ainsi une vocation essentielle pour la préservation de l'authenticité de la région, à l'intention des touristes plus soucieux de découverte que d'évasion.

Les efforts consentis pour soutenir les activités agricoles font aussi partie intégrante du développement du tourisme, qui doit être compatible avec les vocations du territoire et se fonder sur une valorisation accrue de son potentiel. Le principal objectif consiste à utiliser et à renforcer les ressources locales comme, les infrastructures existantes, les sites et les aménités remarquables, les traditions historiques et culturelles, etc. Toute stratégie efficace comprendra les éléments suivants :

- Élaboration de listes «personnalisées» de clients ou de

catégories de clients potentiels.

- Réalisation d'un projet soigneusement intégré.
- Engagement ferme en faveur de la mise en place d'infrastructures légères et compatibles avec la stratégie globale.

La nécessité de disposer d'infrastructures légères et compatibles mérite d'être approfondie, car elle joue un rôle important dans la consolidation de la masse critique à atteindre dans le développement du tourisme, compte tenu des ressources probablement modestes qui seront disponibles. Il peut s'agir, par exemple, des infrastructures locales d'information touristique, de l'amélioration de l'accès des touristes aux sites et aux attraits de toute la région, ainsi que d'une plus grande capacité d'adaptation en matière de promotion et de réception des touristes.

Les initiatives d'amélioration des infrastructures doivent se fonder sur une évaluation raisonnée de la demande potentielle et contribuer dans tous les cas à l'intérêt touristique de la région.

Le vif intérêt des dirigeants locaux pour la construction de routes doit être soigneusement analysé en fonction de la stratégie globale de développement de la région. Une meilleure adéquation entre les objectifs européens et nationaux peut être profitable au tourisme, mais une analyse spécifique du type de tourisme recherché fournirait une évaluation plus précise de cet argument. Si la construction de routes est inévitable, il est important d'utiliser les nouvelles techniques de construction, en harmonie avec l'environnement, compte tenu du développement parallèle du tourisme.

Il importera d'établir des connections avec les deux grandes autoroutes prévues dans la région, pour réduire les durées des déplacements et/ou les distances avec d'autres marchés. La région de Tzoumerka se trouve relativement bien placée par rapport à ces deux autoroutes et pourrait bénéficier d'un avantage comparatif, si elle était reliée à celle d'Egnatia, au nord, et à celle

d'Ionie, au sud. Les conséquences des différentes solutions de connexion de ces deux artères sont développées dans le rapport.

De nombreux aspects de l'isolement, longtemps liés à la distance matérielle, pourront être neutralisés par les technologies de l'information et de la communication.

Le développement des technologies de l'information et de la communication offre la possibilité de réduire considérablement les handicaps liés à l'isolement, qui était auparavant fonction des distances matérielles. Ainsi, tout programme de relance économique devra prévoir un développement des capacités informatiques permettant à Tzoumerka de s'insérer facilement dans un monde de plus en plus informatisé. Cette évolution est particulièrement importante pour les secteurs de l'agro-alimentaire et du tourisme, qui pourront tirer directement profit de plus grandes facilités de connexion.

La stratégie régionale SI (Plan d'action régional pour la société de l'information de la région de l'Épire) est le cadre idéal d'une telle action, qui mérite le succès. Les mesures nécessaires à sa mise en œuvre seraient les suivantes : établir un cadre de collaboration faisant intervenir l'équipe SI de l'université d'Ioannina et d'autres organes publics ; concevoir et choisir des applications pilotes réalistes comportant des effets de démonstration ; déterminer les coûts des diverses activités ; engager une campagne soutenue de sensibilisation et d'utilisation de l'informatique et des télécommunications dans la collectivité ; mobiliser les fonds nécessaires (auprès de sources régionales, nationales et européennes) ; installer le réseau de télécommunications et établir les services informatiques proposés. Des fonds devraient en particulier être recherchés pour l'extension du réseau Epirus-Net dans la région de Tzoumerka, de façon à faire bénéficier l'ensemble des collectivités des télécommunications à large bande.

L'intégrité de l'environnement de Tzoumerka est sans doute son principal atout. Le

L'agence de développement devra tenir compte dans toutes ses activités des principes de gestion de l'environnement, de façon à satisfaire les aspirations exprimées par le gouvernement

*développement à long terme
devra préserver cet intérêt
ancestral pour le respect de
l'environnement ;*

national, l'Union européenne et la communauté internationale en faveur du développement durable. Pour mettre pleinement en valeur les atouts de la région de Tzoumerka, il faudra un plan de gestion capable de préserver l'intégrité de l'environnement (celle-ci étant liée à d'autres activités), afin que la stratégie globale se traduise par un développement à long terme.

Établir la liaison entre les enjeux économiques et sociaux et les principaux sous-systèmes environnementaux est le principal objectif des systèmes de gestion environnementale. Le succès de cet aspect des travaux dépendra probablement de trois activités qui devront commencer dès le lancement du programme :

- Organiser des débats sur le développement durable faisant intervenir toutes les parties prenantes.
- Se mettre en rapport avec les réseaux les plus efficaces face aux problèmes rencontrés par les régions isolées et/ou montagneuses. La complexité des questions de développement durable nécessite en effet une approche par réseau permettant de partager l'expérience acquise et les résultats obtenus dans de nombreuses localités différentes.
- Choisir des indicateurs environnementaux appropriés dès l'élaboration du programme de relance économique de façon à disposer d'une base minimale d'informations à l'appui du système de gestion environnementale et de son évolution ultérieure.

6. Mise en œuvre de la stratégie

*Pour être efficace, l'agence
locale de développement devra
tirer parti des avantages du
travail en partenariat, obtenir
la participation des niveaux*

Il faudra tirer profit des avantages du partenariat pour faciliter l'utilisation des connaissances les plus larges en la matière et coordonner les intérêts et les actions de groupes disparates.

de gouvernement plus élevés à la relance économique et inciter les habitants de Tzoumerka à s'engager sur une voie viable et solide...

Plusieurs éléments essentiels à tout programme de relance des collectivités locales doivent être pris en considération pour que le partenariat soit profitable à la mise en œuvre de la stratégie :

- Établir un accord entre les principaux partenaires sur la priorité à donner au programme, son champ d'action et les ressources à engager.
- Indiquer les responsabilités liées à la mise en œuvre du programme et désigner la personne qui les assumera.
- Définir le contenu du programme (mesures à prendre, calendrier et résultats attendus).
- Veiller à ce que l'accent soit mis en permanence sur les secteurs économiques fondamentaux de la région.
- Prendre des mesures proactives pour stimuler la création d'entreprises.
- Intégrer les actions du secteur public à l'appui des objectifs du programme.
- Maintenir l'élan acquis. Motiver et faire participer toute la collectivité.
- Suivre, évaluer et adapter le programme en fonction de l'expérience acquise.

L'agence de développement devra comporter un système intégré de soutien permettant aux initiateurs de projets d'être assurés de bénéficier d'un appui professionnel à tous les stades du cycle du projet et de pouvoir compter sur une division claire et efficace du travail entre l'agence ou l'équipe de soutien locale et les organes situés à un niveau plus élevé. Il est essentiel que l'agence locale ne soit pas perçue comme un groupe de bureaucrates ou de spécialistes supplémentaire, imposé de l'extérieur à la région, mais plutôt qu'elle soit rapidement considérée comme un élément moteur. Elle doit être hautement participative et faire en sorte que la population locale ait le sentiment de «contrôler» la stratégie et les priorités adoptées et de posséder (ou de savoir comment se

procurer) la «capacité» de les mettre en pratique.

... conforme à leur passé et encourageante pour l'avenir.

Donner à la région de Tzoumerka une nouvelle vitalité économique est un défi de grande ampleur. Il est difficile de motiver les acteurs locaux, car le régime de subventions aux activités traditionnelles atténue l'urgence de l'adaptation à des conditions de concurrence accrue. Il faudrait leur apporter de meilleures informations sur les conséquences à long terme d'une réduction des subventions qui finira inévitablement par se produire, pour les persuader que l'expérience passée ne peut plus servir de modèle aux mesures à prendre à l'avenir. La fonction essentielle de l'agence de développement sera d'aider tous ceux qui s'intéressent à la viabilité de la région de Tzoumerka à élaborer une vision prometteuse de son avenir.