

Réinventer la politique rurale

Comment les régions rurales font-elle face aux mutations économiques ?

Quelle est l'importance de l'agriculture dans les économies rurales ?

Quels sont les nouveaux facteurs qui influent sur l'élaboration des politiques rurales ?

Comment l'approche de la politique rurale évolue-t-elle ?

Qui met en œuvre la politique relative aux régions rurales ?

Les politiques rurales intégrées fonctionnent-elles ?

Pour en savoir plus

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Les régions rurales représentent les trois quarts de la superficie des pays de l'OCDE et un quart de la population de la zone OCDE y habite. Il est clair que les mutations rapides de l'économie internationale ont sur ces régions des effets distincts de ceux qu'elles produisent sur les villes, ce qui se traduit à la fois par des défis et des potentialités différentes.

L'amélioration des communications et Internet permettent à de nombreux individus de travailler de manière tout aussi efficace dans une maison de campagne que dans un bureau en ville, par exemple, tandis que la baisse du coût des transports et l'allongement du temps libre permettent plus aisément aux exploitants agricoles de s'engager dans des activités non agricoles. En conséquence, les pouvoirs publics ont abandonné l'orientation défensive donnée précédemment à la politique rurale, qui visait essentiellement à tenter d'enrayer un processus de déclin, pour s'employer davantage à exploiter de nouvelles potentialités. Certaines de ces possibilités sont liées à l'agriculture, mais la plupart concernent des activités non agricoles.

Toute la question est de savoir comment adapter les stratégies rurales actuelles, qui revêtent souvent un caractère sectoriel, afin de prendre en compte les différents besoins de développement des régions rurales, qui reposent dans de nombreux cas sur l'exploitation de ressources locales spécifiques – ainsi, il est clair que les mesures destinées à encourager les activités liées à l'eau, telles que la pêche et la voile, ne sont pas adaptées à toutes les zones.

Néanmoins, ces nouvelles approches du développement rural ne s'accompagnent pas encore d'une réaffectation sensible des ressources à une politique rurale intégrée. Concevoir une telle politique pour des collectivités ou des territoires distincts exige la recherche d'une plus grande cohérence entre les politiques sectorielles, et la mise en commun des connaissances détenues par un large éventail d'acteurs publics et privés. Les structures administratives hiérarchiques traditionnelles sont probablement peu propices à une conduite efficace de ce type de politique. Nous examinons dans cette Synthèse l'expérience et les enseignements tirés de nombreuses initiatives qui sont mises en œuvre dans les différents pays de l'OCDE, et offrent des solutions possibles aux problèmes posés aux pouvoirs publics. ■

Comment les régions rurales font-elle face aux mutations économiques ?

À première vue, les régions rurales des pays de l'OCDE sont à la traîne des régions urbaines. Si l'on se fonde sur l'indicateur de performances économiques le plus courant, à savoir le produit intérieur brut (PIB) par habitant, les régions essentiellement rurales se situaient à 83 % seulement de la moyenne nationale, tous pays de l'OCDE confondus, en 2000. Qui plus est, dans 13 des pays de l'Organisation pour lesquels des données étaient disponibles, le PIB par habitant des régions rurales avait baissé en pourcentage de la moyenne nationale entre 1995 et 2000. Ces performances économiques plus faibles tiennent à un certain nombre de facteurs, qui alimentent souvent un cercle vicieux à l'origine du déclin rural. On peut citer notamment les migrations vers les zones urbaines et le vieillissement des populations rurales, un niveau d'instruction plus faible, une moindre productivité moyenne du travail, ainsi qu'une présence globalement limitée des services publics.

Reste que ces chiffres n'offrent qu'une vision partielle de la réalité. En fait, les performances varient fortement d'une zone rurale à une autre. Ainsi, dans plus d'un tiers des pays de l'OCDE, c'est une région rurale qui affiche le taux de création d'emplois le plus élevé.

Les atouts des régions rurales, tels que la qualité de la vie et de l'environnement, ainsi que l'amélioration des liaisons de transport et des infrastructures peuvent retenir ou attirer dans ces zones les individus et les entreprises. Les infrastructures jouent un rôle tout particulièrement important, dans la mesure où elles contribuent à réduire les coûts des entreprises. De fait, le niveau de l'emploi industriel dans les zones essentiellement rurales a augmenté de 0.5 % par an au cours des années 90, alors qu'il a diminué dans d'autres régions. Les possibilités accrues de déplacements domicile-travail sur des distances plus longues ont également permis à de nombreuses personnes de vivre en zone rurale tout en travaillant en ville. Les atouts de la campagne, notamment son patrimoine naturel et ses autres aménités, sont d'ailleurs plus recherchés et constituent de réels facteurs d'attraction pour les investissements et les travailleurs ; ils ont même contribué à inverser le phénomène de l'exode rural dans des pays comme la France, l'Angleterre et les Pays-Bas. ■

Quelle est l'importance de l'agriculture dans les économies rurales ?

Si l'agriculture joue un rôle important de façonnage des paysages ruraux dans de nombreux pays de l'OCDE, son poids dans les économies rurales est souvent faible et en diminution. Les gains de productivité de ces dernières décennies ont provoqué une baisse spectaculaire de l'emploi agricole dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Aujourd'hui, moins de 10 % de la population active rurale travaille dans l'agriculture. Et même en tenant compte de l'augmentation considérable de la productivité, la part de l'agriculture dans la valeur ajoutée brute de l'économie reste faible. Dans l'Union européenne (UE) à vingt-cinq, 96 % des terres rurales sont utilisées aux fins d'activités agricoles (y compris la foresterie), mais l'agriculture ne représente que 13 % de l'emploi rural, et 6 % seulement de la valeur ajoutée brute produite par les régions rurales. Le tableau offert par les pays de l'OCDE est encore plus saisissant, puisque la valeur ajoutée brute de l'agriculture exprimée en pourcentage du PIB total n'a cessé d'y diminuer, pour atteindre 2 % en 2001.

Néanmoins, l'agriculture continue d'exercer une influence importante sur l'économie rurale. Ainsi, l'agriculture, productive en particulier, peut être un consommateur majeur d'intrants locaux, non seulement sur le plan purement agricole, mais aussi en termes de services aux entreprises. Elle peut aussi fournir

des produits destinés à des activités locales de transformation ou de fabrication (dans l'industrie agroalimentaire par exemple) et contribuer à la fourniture de biens publics ou semi-publics. En outre, les exploitations et les ménages agricoles sont naturellement des consommateurs locaux. Facteur peut-être plus important, le poids grandissant des revenus non agricoles dans les ressources financières des ménages agricoles (dont moins de la moitié correspond à des revenus tirés directement de l'agriculture dans la plupart des cas) signifie qu'il est également de leur intérêt que l'économie rurale se diversifie dans de nouveaux secteurs.

Dans ce contexte, on s'interroge sur l'efficacité des politiques agricoles, notamment des subventions, qui constituent l'élément essentiel des politiques publiques concernant les régions rurales. Bien qu'elles apportent à ces régions des ressources importantes, les subventions agricoles ne sont pas destinées à promouvoir directement le développement rural et, la plupart du temps, elles n'ont aucun effet en ce sens. Cela tient principalement au fait que ces subventions se concentrent sur un segment restreint de la population rurale – les exploitants et autres acteurs des entreprises agricoles – et non sur des lieux ou des territoires ruraux. L'expérience accumulée aux États-Unis et dans l'UE laisse à penser que les politiques actuelles de subventions ne permettent pas de résoudre certains des problèmes socio-économiques les plus urgents auxquels sont confrontées les collectivités rurales, et que leurs effets sur les territoires ruraux sont inégaux. ■

Quels sont les nouveaux facteurs qui influent sur l'élaboration des politiques rurales ?

Les mutations en cours, tant au niveau national qu'international, modifient les règles du jeu pour les régions rurales et rendent nécessaire l'adoption de nouvelles approches. Trois facteurs influent tout particulièrement sur l'élaboration des politiques rurales dans les pays de l'OCDE : l'importance accrue accordée aux aménités, les pressions qui s'exercent en faveur d'une réforme de la politique agricole, et la décentralisation.

- *L'importance accrue accordée aux aménités.* La valeur que la société, aussi bien rurale qu'urbaine, attache aux aménités naturelles et culturelles influe de manière sensible sur l'élaboration des politiques de développement rural dans les pays de l'OCDE. Plus de 75 % de la superficie de ces pays étant occupée par des espaces ruraux, les politiques qui les concernent jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire, et doivent donc prendre en compte diverses considérations relatives au développement économique et à la protection de l'environnement. La bonne gestion des ressources naturelles en zone rurale intéresse l'ensemble de la population, compte tenu de l'ampleur des préjudices que pourrait causer une mauvaise gestion des écosystèmes, qu'il s'agisse des sols, de l'eau, de l'air ou des autres ressources naturelles. Par ailleurs, certains des plus importants vestiges antiques, sites historiques ou équipements de loisirs (tels que des stations de ski ou des stations balnéaires) ayant un grand rôle à jouer dans le développement économique rural, se trouvent dans les campagnes. Ne s'attachant plus uniquement au rôle de l'agriculture dans les économies rurales et à sa contribution aux aménités rurales, telles que la protection des paysages et la préservation de la nature, les responsables de l'action publique mettent de plus en plus l'accent sur la nécessité d'identifier et de valoriser la multitude de ressources dont disposent les zones rurales et leur usage. C'est ainsi que la bonne gestion des multiples composantes des espaces ruraux est devenue un pilier essentiel des politiques territorialisées de développement rural.
- *Les pressions qui s'exercent en faveur d'une réforme de la politique agricole.* Au-delà des considérations relatives aux limites de la politique agricole, les pressions

qui s'exercent en faveur d'une réforme de l'approche aujourd'hui foncièrement agricole du développement rural sont au moins de deux sortes. La première a trait aux obstacles aux échanges internationaux qui résultent de certaines politiques agricoles. Les distorsions introduites par les subventions découlant des politiques agricoles sont fortement mises en cause par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et les récentes négociations commerciales internationales ont montré que les progrès réalisables resteraient fort limités en l'absence de réformes des subventions agricoles dans les pays développés. À ces pressions internationales s'ajoutent des pressions budgétaires internes. Dans nombre de pays de l'OCDE, les subventions agricoles sont en effet de plus en plus contestées en raison de leur impact sur les finances publiques, ce qui alimente les débats sur les autres usages possibles des ressources publiques affectées aux zones rurales. Au niveau de l'UE, de fortes pressions budgétaires s'exercent également en raison du processus d'élargissement. Celui-ci pose en effet le problème de la pérennité financière d'un système dont le coût augmente avec l'entrée des nouveaux États membres, dont certains possèdent un vaste secteur agricole et aspirent à une égalité de traitement avec les « anciens » membres.

- *La décentralisation et l'évolution de la politique régionale.* L'expérience a montré qu'il ne suffisait pas d'affecter des fonds aux zones rurales pour remédier à leurs problèmes et les aider à se développer. En conséquence ont été adoptés dans de nombreux pays des politiques et des programmes destinés à développer les zones rurales et à les rendre plus compétitives, en s'appuyant sur les atouts locaux. Depuis les années 80, l'objectif de redistribution régionale perd de son importance au profit de politiques qui visent à identifier et à cibler les possibilités économiques locales. Le paradigme de la politique régionale a donc commencé à évoluer, passant d'une stratégie descendante de réduction des disparités entre régions au moyen de subventions à une palette beaucoup plus étendue de mesures destinées à améliorer la compétitivité régionale. Ces nouvelles approches se caractérisent par plusieurs éléments. Premièrement, la stratégie de développement retenue prend en compte divers facteurs, tels que les infrastructures et la disponibilité d'une main-d'œuvre adéquate, influant sur les performances des entreprises locales. Deuxièmement, une plus grande importance est accordée aux connaissances et atouts locaux, au détriment des investissements et des transferts externes à destination de la zone rurale concernée. Enfin, ces questions sont abordées suivant une méthode de gouvernance collective/négociée, qui implique non seulement les administrations nationale, régionales et locales, mais aussi d'autres acteurs, le pouvoir central jouant un rôle moins prépondérant. ■

Tableau 1.

LE NOUVEAU PARADIGME RURAL

	Ancienne approche	Nouvelle approche
Objectifs	Péréquation, revenu agricole, compétitivité des exploitations	Compétitivité des zones rurales, valorisation des atouts locaux, exploitation des ressources inutilisées
Secteur(s) clé(s) ciblé(s)	Agriculture	Divers secteurs des économies rurales (exemples : tourisme rural, industrie, technologies de l'information et de la communication, etc.)
Principaux outils	Subventions	Investissements
Acteurs clés	Administrations nationales, agriculteurs	Tous les niveaux d'administration (supranational, national, régional et local), divers acteurs locaux (publics, privés, organisations non gouvernementales)

Comment l'approche de la politique rurale évolue-t-elle ?

Compte tenu des facteurs ci-dessus, plusieurs pays de l'OCDE sont en train d'adopter une approche territorialisée plurisectorielle, qui vise à identifier et à exploiter les diverses potentialités de développement des zones rurales. Deux principes caractérisent cette nouvelle politique rurale : l'action des pouvoirs publics est axée sur les territoires plutôt que sur les secteurs, et centrée sur les investissements plutôt que sur les subventions.

Un nombre croissant d'initiatives témoignent d'une nouvelle approche intégrée de la politique rurale dans les pays membres de l'OCDE.

- Au Canada, le dispositif de « Lentille rurale » appliqué aux politiques, programmes et services des autorités fédérales vise à assurer la prise en compte des priorités rurales dans l'élaboration de la politique du gouvernement, ainsi que la cohérence des actions menées par les différents ministères concernant les objectifs ruraux. Quant au Programme de développement des collectivités, il favorise une approche ascendante du développement économique des zones rurales.
- En Finlande, le programme pluriannuel de politique rurale, le premier ayant démarré en 1990, vise également à mettre l'accent sur les besoins spécifiques des zones rurales. Ce programme s'articule autour de politiques « générales », qui permettent d'intégrer *a priori* ces besoins dans les processus décisionnels de l'administration centrale relatifs à différents secteurs, et de politiques « spécifiques » visant exclusivement les zones rurales.
- L'Allemagne a mis en place un programme appelé « *Regionen Aktiv* » qui vise à remédier aux défaillances des politiques agricoles et autres politiques sectorielles en place. Un certain nombre de petites zones modèles (« *Regionen* ») ont été sélectionnées et des partenariats locaux mis en place, afin de mieux adapter les politiques publiques aux besoins spécifiques de chaque région.
- Au Royaume-Uni, un *Department for Environment, Food, and Rural Affairs* (DEFRA, Département de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales) a été créé en juin 2001, pour élargir la perspective de la politique rurale et renforcer la cohérence de l'action publique, en regroupant dans le champ de compétences d'un seul et même département plusieurs missions rurales. La Stratégie rurale, publiée en 2004, a renforcé cette évolution vers une politique rurale territorialisée à plus large assise. Plusieurs initiatives récentes, telles que *Rural Pathfinders* et *Local Strategic Partnerships* (LSP), servent à piloter certains de ces changements.
- Au Mexique, la stratégie des microrégions repose sur une approche globale du développement rural et coordonne les initiatives concernant 263 microrégions rurales fortement marginalisées. Chaque microrégion comporte un *Centro Estratégico Comunitario* (CEC, Centre stratégique communautaire), autour duquel s'articulent des actions fondées sur des priorités établies selon un processus hautement participatif, incluant tous les secteurs de la collectivité concernée.
- Aux Pays-Bas, le programme en faveur des campagnes « *Vitaal landelijk gebied* » publié en 2004 a sensiblement modifié l'approche néerlandaise du développement rural. Ce programme précise les objectifs et les budgets de la politique nationale en faveur des zones rurales, mais ce sont les autorités régionales et locales qui mettent ces politiques en œuvre et les intègrent dans des plans de développement locaux et régionaux.
- Enfin, l'initiative communautaire LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale), un des programmes européens de développement rural les plus connus, a été conçue comme une approche intégrée et endogène de ce

développement. Cette initiative est largement considérée comme une réussite, du fait de son caractère novateur ainsi que des résultats qu'il a permis d'obtenir dans de nombreuses zones rurales, en dépit d'un budget relativement limité. ■

Qui met en œuvre la politique relative aux régions rurales ?

Le « nouveau paradigme rural » passe par une remise à plat de la conception des politiques publiques et de leur mise en œuvre. L'élaboration d'une politique de développement rural destinée à divers territoires ou collectivités implique la mise en commun des connaissances détenues par un large éventail d'acteurs publics et privés. Les structures administratives hiérarchiques traditionnelles étant probablement peu propices à une conduite efficace de ce type de politique, des ajustements s'imposent tant au niveau du pouvoir central que des autorités locales, ainsi qu'entre les différents niveaux d'administration.

Les administrations centrales ont souvent des difficultés à dépasser leur propre approche sectorielle du développement rural pour adopter une approche intégrée. Une coordination est indispensable pour encourager à travailler ensemble les divers systèmes institutionnels et de gestion qui formulent et mettent en œuvre les politiques rurales. Il convient également de veiller à ce que les différentes politiques suivies ne soient pas contradictoires, et à ce qu'elles convergent dans le cadre d'une stratégie cohérente. Ce processus implique une volonté politique de surmonter les tendances sectorielles, et une clarification générale des rôles et des responsabilités des différents ministères ou organismes intervenant dans le domaine du développement rural. La coordination de l'action publique peut prendre des formes diverses, telles qu'une cellule spéciale à haut niveau, un ministère intégré, la réalisation d'études d'impact des politiques, ou encore une coordination interministérielle par le biais de groupes de travail et de contrats en bonne et due forme.

Une coordination s'impose également au *niveau local*, de façon à intégrer les approches sectorielles, impliquer les partenaires privés, et agir à l'échelle géographique appropriée. Les frontières administratives régionales ou locales ne correspondent pas toujours aux besoins du développement. Les entités concernées coordonnent donc leurs activités dans des cadres juridiques et économiques divers, souvent spécifiquement adaptés aux besoins particuliers des régions rurales. Juridiquement, cette coopération peut prendre la forme de « zones de coopération », d'associations de communes ou même d'organes de coopération intercommunaux. Sur le plan économique, certaines communes constituent des groupements à caractère fonctionnel, destinés à fournir un service public donné ou à vendre des services à une autre juridiction. Il existe également des regroupements plus stratégiques et de portée plus étendue, couvrant un large éventail d'aspects du développement économique ; ceux-ci se caractérisent plus fréquemment par une participation du secteur privé, souvent dans le cadre de partenariats public-privé. Toute la difficulté est d'organiser ce type de coordination sans étouffer l'initiative locale.

Une coordination s'impose également entre l'*administration centrale* et les *autorités infranationales*. Instaurer un véritable partenariat avec les administrations infranationales implique qu'elles participent au processus de prises de décisions, ainsi qu'à la mise en œuvre des politiques de développement rural que les instances régionales ou locales ont contribué à élaborer. Cela nécessite de la part des responsables locaux un engagement fort, des compétences et un partage effectif des connaissances. Un des principaux problèmes qui se pose est de parvenir à mettre en place les incitations requises pour que les

collectivités rurales fassent preuve de dynamisme et récompensent l'initiative et l'expérimentation, tout en contribuant à la cohérence des politiques publiques entre les différents secteurs et régions. ■

Les politiques rurales intégrées fonctionnent-elles ?

Alors que les politiques territorialisées de développement rural suscitent un intérêt croissant chez les responsables de l'action publique, il existe très peu d'études sur leurs résultats et sur les déterminants de leur réussite ou de leur échec. Cela tient en partie aux difficultés objectives soulevées par l'évaluation des politiques intersectorielles, surtout en termes quantitatifs. Un des principaux problèmes posés aux pouvoirs publics est d'identifier des indicateurs qui rendent fidèlement compte des répercussions des politiques publiques, alors qu'il n'est pas toujours possible d'en distinguer les causes et les effets, et que leurs résultats peuvent ne devenir tangibles qu'à moyen ou à long terme – d'autant que de nombreux programmes intégrés de développement rural n'en sont encore qu'à leurs débuts. Le manque d'études et d'informations sur les politiques rurales est également dû à la difficulté de fusionner les diverses méthodes d'analyse utilisées pour étudier les politiques intégrées de développement rural.

Un des points communs à ces nouvelles politiques tient au fait que, même si elles ne bénéficient pas encore toutes de financements importants, elles contribuent à de profonds changements culturels en matière de politique rurale. Premièrement, l'approche territorialisée au niveau local a contribué au développement des partenariats public-privé, ainsi qu'à l'intégration dans le processus de développement de nouveaux acteurs et de nouvelles ressources. Deuxièmement, ces initiatives créent une culture de coopération intersectorielle au sein des administrations centrale et locales, ce qui renforce la cohérence de l'action publique. Troisièmement, on assiste à une prise de conscience du fait qu'une approche territorialisée passe par des initiatives ascendantes plutôt que descendantes. Il en découle de nouveaux modes de coordination verticale entre les différents niveaux d'administration, et une meilleure utilisation des connaissances locales.

Il conviendrait maintenant de réorienter les travaux consacrés au développement rural, en les axant sur deux objectifs clés. Premièrement, il faudrait élaborer un cadre analytique complet des politiques de développement rural, qui comprenne des ensembles d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs appropriés, permettant l'évaluation et la comparaison des différentes politiques appliquées entre pays et entre régions. Deuxièmement, il conviendrait de réaliser un examen systématique des stratégies nationales de développement rural, dont les résultats seraient communiqués aux pouvoirs publics de l'ensemble de la zone OCDE. L'Organisation s'emploie activement à relever ce double défi en mobilisant ses capacités d'analyse. ■

Pour en savoir plus

Pour obtenir de plus amples informations sur les travaux de l'OCDE concernant la politique rurale, veuillez contacter : Nicola Crosta, nicola.crosta@oecd.org.



Références

Veuillez consulter le site Internet de l'OCDE à l'adresse suivante :
www.oecd.org/gov/ruraldevelopment.

- OCDE (2006), **Examens de l'OCDE des politiques rurales – Le nouveau paradigme rural : Politiques et gouvernance**, ISBN : 92-64-02392-5, 30 €, à paraître.
- OCDE (2006), **Promouvoir la compétitivité des régions : stratégies et gouvernance**, ISBN : 92-64-00948-5, 30 €, à paraître.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles
sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques
et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.