

Le développement rural dans les pays de l'OCDE

Pezzini M.

in

Campagne P. (coord.), Dupuy B. (coord.).
Nouvelles stratégies pour un développement rural durable dans les pays méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 54

2003

pages 43-47

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=4400014>

To cite this article / Pour citer cet article

Pezzini M. **Le développement rural dans les pays de l'OCDE**. In : Campagne P. (coord.), Dupuy B. (coord.). *Nouvelles stratégies pour un développement rural durable dans les pays méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM, 2003. p. 43-47 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 54)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Le développement rural à différents niveaux de gouvernance

la dimension internationale

Le développement rural dans les pays de l'OCDE

Mario Pezzini

Chef du programme du Développement Rural et Régional (OCDE)

Mon intervention va aller dans le sens des conférenciers qui m'ont précédé et prolonger leurs propos. De nombreuses similarités apparaissent dans les exposés des deux collègues qui viennent d'intervenir et les organisations internationales analysent à peu près de la même manière le développement rural.

Les deux présentations faites par le Ministre et le Secrétaire Général du Ministère du Maroc concernant le problème du développement rural dans ce pays sont particulièrement intéressantes. Mon intervention traitera de l'importance de la diversité. En effet, beaucoup de similarité apparaissent mais il faut maintenant insister sur des différences et les rapprocher des questions concernant les éléments de fond du développement rural tels qu'ils ressortent des interventions de Laurent Van Depoele et de notre collègue de la Banque Mondiale.

Mon intervention portera sur l'importance des politiques du développement rural et soulignera que la diversité parfois est une valeur.

I. Les éléments de fonds de la discussion

Deux types d'éléments apparaissent : les facteurs qui touchent le développement rural en tant que *facteurs exogènes* et les *facteurs endogènes*. Aujourd'hui, un élément très important se dégage : on ne peut pas continuer à reproduire l'idée du développement rural comme un développement assiégé par des ennemis extérieurs. Il y a des dynamiques extérieures aussi bien qu'intérieures ; une grande part de la révolution de l'emploi est le résultat d'une dynamique intérieure au monde rural où les agriculteurs sont les principaux acteurs.

Parlant de la relation entre macro et micro économie, un collègue a dit, je résume : "*on assiste aujourd'hui avec la globalisation, à une série de phénomènes qui touchent bien évidemment les zones rurales notamment la réduction de l'emploi agricole et la réduction des emplois dans le secteur public*". Ces deux secteurs sont les plus importants pour assurer l'emploi en zone rurale. Le service public des zones rurales ne se maintient plus parce que la population jeune part et les financements ne sont plus assurés ; il y a une masse critique des populations qui n'est plus suffisante pour justifier le service public. Cela est un problème de dépeuplement, comme on l'a vu, des pays riches, disons du Nord. Mais il y a aussi un problème au Sud du fait que la globalisation s'accompagne dans certains cas de production de richesses plus importante mais aussi de la production de disparités et de divergences dans le rythme de croissance des régions.

Il faut rappeler que les pays convergent quant à leur niveau de revenu, les régions, non. Il y a une production progressive des disparités. Que peut-on faire vis-à-vis de ce phénomène qui va contre la cohésion et suscite plusieurs problèmes ?

Les macro-économistes ont toujours utilisé un modèle qui tendait à démontrer que si les salaires sont flexibles, l'ajustement des salaires, donc les bons prix, permettront à la situation de se régler toute seule. Mais on a vu que cela ne marchait pas, que les salaires ne sont pas si flexibles. Il faut donc que la population soit mobile mais on voit qu'elle ne l'est pas vraiment même dans les zones où elle est censée l'être plus qu'ailleurs, par exemple aux États-Unis. Cela a pour conséquence que les mesures classiques d'ajustement facile pour les problèmes du développement rural ne sont pas au rendez-vous. Depuis très longtemps, certains macro-économistes ont pensé qu'il ne suffisait pas que le cycle de l'activité économique soit élevé pour avoir des ressources à utiliser afin de résoudre les problèmes d'un pays. On sait qu'il y a des problèmes qui sont de nature structurelle, on dit donc qu'ils vont rester. Que faire à ce propos ? Les politiques structurelles traditionnelles sont-elles des politiques sectorielles ? Mais que deviennent alors les politiques sectorielles ? Les politiques sectorielles sont en réalité beaucoup plus des politiques orientées vers la compétitivité que des politiques visant à réduire les situations de désavantages économiques ou de marginalités économiques. Et quand ce sont des politiques de compétitivité, le problème suivant se pose : quels impacts y a-t-il en terme de distorsion du commerce ?

On a donc pensé qu'il fallait développer un autre type de politique, qui n'était plus sectorielle mais factorielle : politique du travail, politique pour les infrastructures... La situation s'est sûrement en partie améliorée. Certains pensent aujourd'hui dans plusieurs pays qu'une approche territoriale serait beaucoup plus appropriée. C'est-à-dire qu'au lieu d'identifier les problèmes de l'agriculture, les problèmes de l'industrie, les problèmes du tourisme ou de l'environnement, il serait préférable de cibler les régions dans lesquelles les problèmes existent. Monsieur Van Depoele nous a expliqué la politique de défense structurelle de l'Union Européenne s'orienter dans cette direction. Il y a beaucoup d'autres exemples ici et là. Aujourd'hui de nombreux pays pensent qu'il faut aller de façon beaucoup plus décidée dans cette direction et créer des politiques qui, au niveau des régions, ciblent les problèmes et essaient de faire cette coordination de politiques que nous avons évoquée plusieurs fois.

Ces nouvelles politiques attirent de plus en plus l'attention des ministères des Finances et des ministères de l'Économie qui eux, demandent de plus en plus une sorte de partenariat entre une politique macro-économique et une politique régionale que l'on appelle aussi urbaine, rurale ou territoriale. On cible des zones et l'intervention fait appel à tous les outils nécessaires à ces zones où l'on a identifié un problème.

C'est une façon de répondre positivement à la question « *Quel est donc le rapprochement entre politiques macro-économique et micro-économique ?* » que notre collègue nous a posée ce matin.

On trouve de nombreux exemples ici avec la présidence finlandaise de la Commission Européenne. Une réunion avait été organisée pour discuter du rapport à entretenir entre une politique de ce type et une autre. L'OCDE a créé un comité appelé « Comité pour les politiques de développement territorial ». Il est très intéressant de constater que de plus en plus de pays membres sont représentés dans ce comité par les bureaux du Premier Ministre ou des ministères financiers et économiques ; il y a donc un intérêt de plus en plus poussé dans cette direction.

Deux éléments apparaissent dans toutes les interventions :

- *Premier élément* : le rural n'est plus en aucun cas synonyme de déclin. Que voit-on en regardant les données ? En moyenne, l'argent « urbain » se porte mieux que l'argent « intermédiaire ». On pourrait donc dire que le rural a de forts désavantages, ce qui est vrai d'ailleurs. Lorsqu'on regarde la distribution des régions à l'intérieur de ces trois catégories on voit qu'il y a des régions qui vont très mal et d'autres très bien. C'est pourquoi on ne peut pas dire que le mot rural est synonyme de déclin. Il y a des cas où le rural se porte bien, voire beaucoup mieux que certaines zones urbaines. Donc la question devient « quels sont les facteurs de déclin ? ».

Ce premier constat permet beaucoup d'applications en termes de politique :

La première application est qu'il y a peut-être des possibilités de réduire les disparités. Ce sont les hypothèses des stratégies de développement régional ciblées sur des types de région particulières, dans ce cas les régions rurales. On constate une énorme diversité des résultats et également des opportunités très importantes. Je pense qu'ici nous sommes confrontés à une constante qui en termes de politique est très importante. Il faut de plus en plus sortir des politiques pour les zones rurales qui, fondamentalement, sont des politiques de reconversion d'un secteur. Ces politiques finissent par être des politiques de

soutien financier avec des supports permanents aux zones rurales. Il faut en finir avec cela et s'orienter vers des politiques qui mettent en valeur les avantages comparatifs des régions en question.

La deuxième application est ce constat : une constante apparaît dans tout ce qui a été dit précédemment : « *l'urbain n'est pas opposé au rural ; il y a une certaine continuité ; l'urbain et le rural peuvent coexister, etc.* ». Quelque chose est en train de se passer dans les zones rurales. Le mode de vie à la campagne est de plus en plus similaire à celui de la ville. Une région rurale inclut aussi dans son système de vie la ville qui est la plus proche. Une région urbaine ayant des espaces verts peut ne pas avoir une véritable zone rurale. Donc, l'unité quand on s'occupe de développement, c'est **l'espace de vie des gens** : parfois rural, parfois urbain, ou autre chose...

Je pense qu'il serait intéressant de commencer à parler des régions rurales et non pas des zones rurales, de parler des régions urbaines et non des villes. Que les villes assument tout le péri-urbain qu'elles ont créé ! Dans certains pays, c'est un grave problème en termes de sécurité sociale. Pensez aux États-Unis, et à ce qui se passe dans les centres des villes, qui commencent à considérer les zones suburbaines comme partie de la ville. Que l'on fasse payer des impôts à l'ensemble de la région qui est concerné par le problème social. On ne peut plus penser aujourd'hui que quelqu'un qui vit en zone rurale ne participe pas à la ville, à l'ensemble de la région.

- *Le deuxième élément*, que je tire personnellement est que le rural n'est plus synonyme d'agriculture. Tout le monde l'a dit ici et des données nous ont expliqué cet aspect : il ne peut y avoir de stratégie qui repose exclusivement sur une perspective sectorielle.

Quel est l'objet d'une stratégie de développement rural si ce n'est plus un secteur ? C'est le tissu, l'ensemble des éléments productifs et des valeurs naturelles et culturelles qui sont dans une région et il faut avoir une logique et une stratégie intégrées. L'approche n'est donc plus sectorielle. Elle est territoriale ou régionale et prend en compte la somme des éléments qui existent dans une région donnée. L'indication en terme de politique est probablement la suivante : si on ne poursuit pas une logique de soutien permanent et financier au secteur compétitif (ce qui peut avoir des effets destructifs sur le commerce ou une assistance permanente au déclin économique), il faut inventer des politiques de tissus, des politiques territoriales, des politiques régionales. De nombreux exemples vont dans ce sens. Avec le document de Norwik, les ministres européens ont commencé à tracer une approche en termes d'aménagement du territoire pour l'ensemble européen. Le département d'agriculture aux États-Unis a développé depuis longtemps une logique de lecture du développement, basée sur la problématique de « *l'existence des zones urbaines et l'émergence d'autres zones* ». Ils étudient ensuite les trajectoires du développement du non-métropolitain, ce qui fait émerger des zones qui se développent grâce à la manufacture et qui ne sont pas concentrées nécessairement dans les grandes villes. Ils étudient des zones qui se développent grâce au tourisme, à la valorisation de leurs ressources naturelles et culturelles, en incluant les systèmes de santé qui, avec le vieillissement de la population, deviennent de plus en plus importants. Nous avons aussi d'autres exemples et y compris au Japon. Je reviens de Corée où le problème est strictement le même. On sait que l'on ne peut plus lire le développement aujourd'hui comme concentré complètement en zone urbaine. On sait aussi que les régions ont des opportunités et des avantages comparatifs et que cela est vrai aussi pour les zones rurales. Mais quelle politique doit-on mettre en place ? Pas une politique sectorielle. Il y a donc une forte demande à ce propos. Ce sont les deux points que j'ai lus horizontalement dans les interventions précédentes.

II. Les politiques : deuxième aspect du constat

Tout le monde s'accorde sur ce point : le problème n'est pas d'identifier les politiques : quelque part elles existent déjà sur les étagères des différents ministères. Le vrai problème est leur mise en œuvre : le « *policy delivery* », voilà le vrai problème. On parle d'une approche territoriale, mais il n'existe pas de ministères territoriaux. Nécessairement, l'approche territoriale implique que les différents ministères dialoguent. Quel instrument peut-on utiliser pour le mettre en place quand, dans aucun des pays, il n'y a de tradition qui sache maîtriser un tel problème ? Dans ce passage du sectoriel au territorial, concernant les politiques des pays membres de l'OCDE, ce premier constat nous permet de trouver des suggestions, des initiatives, parfois non seulement au niveau national mais aussi au niveau local. Il est cependant difficile de trouver un cadre conceptuel et politique cohérent d'intervention sur le rural !

Je crois qu'ici on peut déjà trouver un accord sur un point. S'il y a eu une innovation dans le domaine des politiques rurales, c'est le programme LEADER. Celui-ci a été à mon avis la résultante du raisonnement suivant : beaucoup de pays parlent de politiques rurales. On analyse formellement un document d'un gouvernement et on trouve qu'il fait tout. Les gouvernements font toujours tout ! Le problème est dans quels équilibres et avec quels investissements ? Et là, l'idée de LEADER a été « *il n'y a pas une véritable politique, commençons à la mettre en place en prenant des initiatives. Après deux ou trois ans, nous allons voir ce qui va rester. Et nous allons provoquer les gouvernements, nous allons provoquer les autorités locales, et les acteurs de la société civile* ». Je pense que LEADER dans ce sens a été très intéressant au-delà des résultats spécifiques. Quel contenu faire adopter à ces politiques que l'on essaie de mettre en œuvre ? J'y réfléchissais en vous entendant, Messieurs, et je suis arrivé au moins à deux considérations. En ce qui concerne les politiques de développement rural, je peux identifier deux tendances dans un certain nombre de pays :

- la première est le déplacement progressif des financements monétaires directs aux acteurs économiques ruraux, systèmes de financement basés sur une vieille logique libérale : le meilleur juge de l'investissement est l'entrepreneur lui-même, donc on va lui renforcer le portefeuille et lui saura comment dépenser l'argent : ce mécanisme politique n'a pas marché. Alors, il y a eu une conversion vers une autre forme d'intervention que, dans beaucoup de pays, on appelle aide indirecte. Dans l'aide indirecte, on donne des soutiens à la formation, on crée des centres technologiques qui aident les entrepreneurs d'une zone à améliorer la qualité des produits de la région, à connaître les tendances des marchés dans lesquels ils doivent vendre les produits fabriqués, etc.
- la deuxième caractéristique commune que je vois dans les politiques est le fait qu'elles s'adressent de plus en plus à un tissu, à un ensemble et pas à des acteurs individuels, pas à des cow-boys solitaires sous les étoiles. Mais comment finance-t-on tout cela ? On ne le sait pas. Je pense qu'il y a ici une masse importante de travail à faire. Tous les pays prétendent faire des politiques dans ce sens, avoir une expérience en la matière, mais on ne sait pas quel est leur réel effort.

Tout le monde insiste aujourd'hui sur le fait qu'il faut passer de la centralisation à la décentralisation. C'est ce que font des pays centralisés. Le plus centralisé en Europe, le Royaume-Uni, a créé dix régions en avril 1999 et l'autonomie a été donnée à l'Écosse et au pays de Galles. L'Angleterre tente de devenir un pays régionalisé. La Suède, autre pays très centralisé, est en train de créer des expériences de région ici et là ; elle en a créé une au sud, la Western Sweden. La Corée a créé des autorités locales en 1995. Des pays régionalisés vont aussi dans ce sens : l'Espagne a discuté très longuement sur la commercialisation, la création de structures intermédiaires ; l'Italie sur la question de devenir une fédération. Les pays fédéraux eux-mêmes construisent des schémas dans lesquels ils invitent les autorités locales à faire du partenariat. Tous ces changements reflètent donc une tendance. Mais comment décentraliser et surtout que faut-il décentraliser ? Va-t-on décentraliser les aspects financiers dans tous les pays et de la même façon ? Va-t-on décentraliser la politique des transports, la politique de l'énergie, etc. ? C'est une première question. Mais la question la plus passionnante, posée par Laurent Van Depoele, est la suivante : « *au niveau national, les hauts fonctionnaires auxquels nous avons tous plus ou moins appartenu, ne savent pas ce qui se passe au niveau local, ont un manque de connaissance ; ils ont donc une ignorance. Il faut trouver des systèmes pour savoir ce qui se passe au niveau local.* » Parce que c'est de cela qu'il s'agit quand on parle des événements locaux. D'autre part, les hauts fonctionnaires ont un instrument extraordinaire pour expliquer pourquoi il ne faut pas décentraliser, au niveau local ; c'est parce qu'ils sont aussi ignorants du local. Qu'est-ce qu'ils connaissent de la théorie du système des financements du budget public ? Pratiquement rien. Là on a un problème de *capacity building*.

Le problème est réel. Comment crée-t-on un véritable processus de formation au niveau local quand les compétences n'existent pas ? On commence à avoir des expériences qui sont utiles et qu'il faudrait étudier mieux. C'est le cas des formes de partenariat d'un pays à l'autre. On a cité quelques exemples. On connaît l'exemple français de la « contractualisation » entre État et les agents et on reconnaît qu'elle n'a pas complètement marché. On voit apparaître aujourd'hui des expériences comme les pactes territoriaux, le mécanisme est à peu près toujours le même : on propose à des municipalités de se « *concerter* », ce qui veut dire se mettre tous autour d'une table. On ne désigne pas d'abord la région administrative. On demande après à l'État, aux acteurs sociaux, syndicats, patronat et toutes les autres organisations importantes dans la région de participer à cette réunion. Ensuite, chacun propose ce qu'il peut apporter pour contribuer à une stratégie commune, définie de façon commune. L'État, là, peut jouer

un rôle fort parce qu'il peut créer les mécanismes incitatifs, permettant de réunir les municipalités et les provinces, et savoir ce qui se passe au niveau local.

III. Conclusion

La pauvreté en termes de statistiques comparables au niveau international est totale. L'OCDE et la Banque Mondiale le savent. J'ai vu beaucoup d'éléments d'homogénéité dans les études sur ces pays méditerranéens. Ce sont par exemple toutes ces questions sur une politique régionale dans les régions rurales, quand tout le monde parle d'une stratégie intégrée, de la possibilité de créer de nouveaux emplois dans les activités non agricoles, et de politique de développement régional. La diversité peut être vue aussi comme une grande source de complémentarité. En effet, pour la coopération, le fait que l'on soit tous les mêmes n'est pas vraiment très intéressant. Cette diversité réside essentiellement dans le rôle de l'agriculture. Il est sûr que dans les pays du Nord, l'agriculture n'est plus l'élément portant du développement au moins en termes d'emploi ; il est sûr qu'elle constitue un secteur particulièrement compétitif pour certaines régions, qui peuvent en tirer profit. Mais par contre, au Maroc, pays représentatif, et dans d'autres pays du sud de la Méditerranée, l'agriculture a un rôle crucial à jouer. Et bien que cela prenne des modalités différentes, cette affirmation est aussi vraie pour les pays du Nord de l'Europe.

Je pense avoir beaucoup appris ici. La diversité parfois est une valeur.