

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL  
COMITÉ DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL**

**Groupe de travail sur les politiques territoriales dans les zones rurales**

**POLITIQUES LOCALISÉES DE DÉVELOPPEMENT RURAL  
LE PAYS BASQUE, ESPAGNE (ÉTUDE DE CAS)**

*Ce document a été soumis pour discussion au Groupe de travail sur les politiques territoriales dans les zones rurales lors de sa 6<sup>ème</sup> Session qui s'est tenue au Siège de l'OCDE à Paris le 7 décembre 2004. Ce rapport constituera une étude de cas pour l'Examen horizontal des Politiques localisées de développement rural.*

Pour de plus amples informations, veuillez contacter M. Philip Wade, Tel.: (00 33 1) 45 24 15 90;  
Fax: (00 33 1) 44 30 63 88; E-mail: [philip.wade@oecd.org](mailto:philip.wade@oecd.org)

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	4
1. Contexte .....	6
1.1 Le régime de gouvernance en Espagne et au Pays basque .....	6
1.1.1 Une gestion publique à plusieurs niveaux.....	6
1.1.2 Administration fiscale autonome .....	8
1.1.3 Compétences en matière de dépenses .....	9
1.2 Profil des zones rurales au Pays basque .....	10
1.2.1 Diversité urbaine et rurale au Pays basque .....	10
1.2.2 Agriculture et sylviculture au Pays basque .....	11
1.2.3 Profils ruraux et démographie.....	11
1.2.4 Contrastes entre les comarcas .....	15
2. Objectifs et cadres de développement rural .....	17
Introduction .....	17
2.1 Les plans opérationnels stratégiques .....	18
2.2 Le pacte social .....	18
2.3 La loi sur le développement rural .....	19
Objectifs généraux .....	19
Approche intersectorielle .....	20
Mise en œuvre : « Programmes de développement rural ».....	22
Gouvernance pluriniveau et institutions .....	23
3. Mise en œuvre des politiques de développement rural .....	27
Introduction .....	27
3.1 Programmes de développement rural : exécution.....	27
3.1.1 Objectifs et caractéristiques des PDR : trois exemples.....	27
Montana Alavesa .....	29
Urola Kosta .....	31
Encartaciones .....	32
3.2 Les objectifs de la CAPV : politiques de développement rural et financement .....	34
3.2.1 Le développement rural au cours de la décennie écoulée .....	34
3.2.2 Programmes en cours.....	38
4. Évaluation et recommandations .....	45
4.1 Évaluation.....	45
4.2 Recommandations .....	47
Viabilité économique et financière et projets locaux.....	48
Priorité accrue au développement rural proprement dit.....	48
Une gestion publique plus efficace .....	49
Une coopération plus dynamique grâce aux TIC.....	49
APPENDICES .....	51
Les étapes de l'étude de cas .....	51
Remerciements.....	52
Sites Internet .....	52
BIBLIOGRAPHIE.....	55

Textes et documents officiels : .....	55
---------------------------------------	----

## Tableaux

Tableau 1. Répartition des municipalités en fonction de leur nombre d'habitants au Pays basque, 2002 .....	8
Tableau 2. Population, superficie, nombre de municipalités et densités démographiques dans les territoires historiques, 2001.....	12
Tableau 3. Population rurale, superficie, nombre de municipalités et densités dans les territoires historiques, 2001 .....	12
Tableau 4. Revenus et taux de chômage dans les territoires historiques, 2001 .....	13
Tableau 5. Comparaison démographique des zones rurales au Pays basque, 2001.....	13
Tableau 6. Répartition des degrés d'instruction au Pays basque, 1996.....	15
Tableau 7. Répartition des degrés d'instruction de la population rurale/totale, par province, dans la CAPV (% de la population), 1996 .....	15
Tableau 8. Densité, répartition par âge, emploi agricole par comarca au Pays basque, 2001 .....	16
Tableau 9. Profil des trois comarcas rurales.....	29
Tableau 10. Financement du DOCUP O 5b (1994-1999) au Pays basque (en euros).....	35
Tableau 11. Le programme LEADER II au Pays basque – 1994-1999 (en milliers d'euros) .....	36
Tableau 12. Investissement et financement au titre du programme LEADER II (projets payés jusqu'au 31/12/2001) .....	37
Tableau 13. Retombées du programme LEADER II.....	38
Tableau 14. PDRS du Pays basque, 2000-2003 (dépenses en milliers d'euros).....	38
Tableau 15. Catégories et financement des projets du FEOGA-G, 2000-2002 (millions d'euros) .....	39
Tableau 16. Sous-catégories de la catégorie IX : adaptation et valorisation des zones rurales.....	40
Tableau 17. Mesures non agricoles dans le cadre des projets financés par le FEOGA-G.....	41
Tableau 18. Effets sociaux du PDRS (2000-20003) .....	41
Tableau 19. Nombre de projets d'agrotourisme (par territoire historique) et financement global (2000-2003) .....	42
Tableau 20. Investissement et financement au titre du chapitre II de l'Erein (2000-2003).....	42
Tableau 21. Subventions de l'EREIN au titre des chapitres III et IV (2001-2003).....	43
Tableau 22. Dépenses au titre du programme LEADER+ au Pays basque, 2000-2003 (milliers d'euros) .....	44
Tableau 23. Nombre, origine et montants des projets LEADER+ en 2003 dans la CAPV.....	44

## Figures

Figure 1. Les régions espagnoles : le Pays basque.....	6
Figure 2. Sources et répartition des recettes au Pays basque (pourcentages pour 2003) .....	9
Figure 3. Relief du Pays basque et de ses territoires historiques .....	10
Figure 4. Évolutions démographiques à long terme au Pays basque (taux de croissance démographique) .....	14
Figure 5. Municipalités 2R au Pays basque .....	28

## Encadrés

Encadré 1. Pacte social pour le développement des zones rurales au Pays basque.....	19
---	----

## Introduction

1. Les zones rurales demeurent confrontées à des enjeux spécifiques qui appellent une attention particulière des responsables publics. Trois problèmes caractéristiques sont souvent recensés. D'abord, les possibilités d'emploi dans les industries primaires (l'agriculture essentiellement) diminuent. Ensuite, l'exode des jeunes, parallèlement au retour des retraités dans certaines régions, s'est traduit par un vieillissement substantiel de la population. Enfin, la plupart des zones rurales ont des difficultés à établir la masse critique d'installations, de services aux producteurs et d'investissements nécessaires pour favoriser le développement économique, de sorte que les entrepreneurs ont du mal à y créer des entreprises.

2. Par ailleurs, le phénomène récent de la mondialisation, qui détend les liens nationaux et impose la concurrence internationale, crée simultanément pour les zones rurales des créneaux de développement et des menaces auparavant inconnues. La mondialisation est censée être bénéfique aux économies dans leur ensemble, mais n'en posera pas moins de graves problèmes d'ajustement à bon nombre de ces régions. En revanche, l'analyse des zones rurales dans les pays de l'OCDE montre que plusieurs débouchés nouveaux s'offrent à elles, qui réclament un appui politique approprié. Il s'agit notamment de la demande accrue d'infrastructures rurales de la part des citadins, à des fins de loisirs ou de résidence, demande qui est motivée par l'amélioration des liaisons de transport. Un développement endogène soutenu, qui renverse le schéma de déclin économique et de migration, a également été observé. La réussite économique passe notamment par des groupes de PME et des pôles industriels dynamiques, le développement d'agro-industries diversifiées, et le tourisme rural.

3. A ce stade, nombreux sont ceux qui assimilent encore politique rurale et politique agricole, malgré les importantes évolutions qu'a connues ce secteur. Même dans les régions les plus rurales des pays Membres de l'OCDE, un emploi sur cinq seulement relève du secteur agricole (sylviculture et pêche comprises). Une approche dépassant le cadre de l'agriculture s'impose désormais puisque la majorité des citoyens ruraux sont de plus en plus tributaires d'emplois et de revenus dérivant d'un mélange complexe d'activités économiques interdépendantes. Dans ce contexte, la plupart des pays de l'OCDE abandonnent progressivement les politiques sectorielles traditionnelles pour des politiques localisées, ce qui apparaît nettement dans les politiques portant sur le développement dans les zones rurales.

4. Dans les pays de l'OCDE, les responsabilités politiques et, dans certains cas, les capacités de recettes ont été transférées de l'administration centrale aux collectivités régionales et locales ces dix dernières années. Des tâches spécifiques ont été réaffectées à différents organismes, et la répartition des recettes a été modifiée ; par ailleurs, des relations institutionnelles plus souples se sont mises en place. De nombreux intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux, dont le secteur bénévole et les entreprises privées, établissent progressivement des réseaux d'action publique où ils débattent de solutions aux problèmes communs et élaborent des mesures stratégiques. Le fonctionnement de ces nouvelles formes de gestion publique semble présenter certaines caractéristiques essentielles.

5. Premièrement, les mécanismes officiels de coopération horizontale et verticale entre les organismes publics et les partenariats avec des acteurs non gouvernementaux se multiplient. Les autorités locales et régionales établissent les liens institutionnels nécessaires entre elles, avec l'administration centrale, avec des partenaires sociaux ainsi qu'avec les ONG de manière à maximiser la participation locale et régionale à la formulation et à l'application des politiques. Pour favoriser ce mouvement, les administrations centrales ont dans certains cas entrepris d'encourager les accords localisés comme les cadres intercommunaux, les plates-formes régionales, les pactes territoriaux et les microrégions. Ces structures promettent une meilleure coordination des projets de développement local et une allocation plus structurée des ressources publiques. Étant donné cet environnement de plus en plus porteur, les collectivités locales doivent maintenant renforcer leurs propres capacités de formulation et de mise en œuvre des politiques.

6. Deuxièmement, ces nouvelles institutions assises sur un partenariat font une place croissante à la participation des citoyens. L'action publique peut ainsi s'inspirer directement des informations communiquées par les représentants des collectivités locales et des groupes d'intérêt locaux, dont les connaissances permettent de mieux adapter les mesures aux besoins. Dans les pays de l'OCDE, le processus ascendant de prise de décision s'appuie de plus en plus sur le système de gestion publique territoriale : l'enjeu consiste désormais à rehausser son efficacité de manière à véritablement établir un mode de gouvernance plus équilibré, participatif et représentatif.

7. Dans ce contexte, la négociation et les contrats deviennent les éléments fondamentaux à l'établissement de nouveaux régimes de gouvernance et à la mise en place de partenariats interorganismes dynamiques. Beaucoup de pays de l'OCDE réexaminent le rôle des mécanismes de négociation efficaces entre les ministères sectoriels, entre différents échelons de l'administration et entre l'administration publique et les intervenants du secteur privé et du secteur bénévole (dont certains sont en meilleure position de négociation que d'autres). Cette démarche se fonde sur l'hypothèse qu'un processus de négociation évalue, d'une part, la richesse des informations disponibles à l'échelon local et, de l'autre, le point de vue éventuellement plus large de l'administration centrale. Cet exercice peut par la suite déboucher sur une meilleure appréciation des besoins relatifs et, partant, à une allocation plus efficace et responsable des ressources.

8. Cette réorientation de la gestion publique territoriale est au cœur du processus d'élaboration des politiques dans les zones rurales. Ces politiques présentent quelques caractéristiques communes :

- Elles accordent une place centrale aux régions rurales au lieu de se concentrer sur un seul secteur.
- Elles favorisent des activités spécifiques afin de mobiliser l'investissement dans des créneaux nouveaux et exploitent pleinement les ressources et les compétences locales.
- Elles facilitent le passage d'un régime d'incitations impulsé du sommet à la mise en place de projets partant de la base qui visent un développement coordonné. Une approche ascendante met l'accent sur la capacité des citoyens ruraux à recenser les problèmes, à formuler des stratégies et à participer pleinement à leur exécution.

9. L'analyse de ces évolutions, par l'évaluation de certaines des initiatives les plus prometteuses parmi les dernières de cette nature, permettra de formuler des recommandations pour aider les pays Membres à perfectionner leurs méthodes dans les phases stratégiques de la conception, de la négociation, de l'application et de l'évaluation des politiques localisées de développement rural.

10. Dans ce contexte, l'OCDE a reçu plusieurs demandes d'études de cas sur les politiques localisées et le développement rural. L'analyse de la stratégie de création de microrégions du Mexique est la première à être réalisée, suivie de l'Espagne, avec deux études de cas (Extrémadure et Pays basque). Viendront ensuite l'Italie (Toscane), la Grèce (Crète) et la Hongrie (lac Balaton) au cours de l'année 2005. Ces études concourront à un examen thématique de l'OCDE sur les politiques localisées et le développement rural.

11. L'étude sur le Pays basque présentée ci-après s'articule en quatre parties :

La première partie décrit le contexte général. Elle brosse l'évolution de la régionalisation et de l'autonomie en Espagne, décrit les caractéristiques du régime de gouvernance dominant au Pays basque et le profil des zones rurales qui en font partie. La deuxième comporte une analyse des politiques novatrices de développement rural adoptées par les autorités basques, ainsi qu'une présentation des plans ruraux stratégiques successifs, du Pacte social et de la loi sur le développement rural. La troisième analyse l'application des politiques dans le cadre des

Programmes de développement rural (PDR), tant du point de vue local que régional. La quatrième partie contient une évaluation globale des politiques de développement rural au Pays basque et des recommandations en vue de relever leur efficacité.

## 1. Contexte

### 1.1 Le régime de gouvernance en Espagne et au Pays basque

#### 1.1.1 Une gestion publique à plusieurs niveaux

Les communautés autonomes en Espagne

12. Juan Carlos I a été couronné roi d'Espagne à la fin de 1975 ; les premières élections libres se sont tenues en 1977 et ont été suivies, en 1978, de l'adoption d'une nouvelle Constitution autorisant la mise en place d'un régime politique de type fédéral. Dix-sept communautés autonomes couvrant l'ensemble du pays ont été créées entre 1979 et 1983, les premières étant le Pays basque et la Catalogne. Comme stipulé dans la Constitution espagnole, toutes les communautés autonomes ont établi un gouvernement parlementaire de structure similaire à celle du gouvernement central, fixent les dates de leurs propres élections et disposent de pouvoirs législatifs substantiels. La création de la communauté autonome du Pays basque (*Comunidad Autonoma del Pais Vasco* ou CAPV), comme l'autorisait la Constitution, a été approuvée par l'administration centrale le 18 décembre 1979, suite au vote du « statut d'autonomie du Pays basque » qui définit les compétences régionales.

Figure 1. Les régions espagnoles : le Pays basque



Source : Base de données territoriales de l'OCDE (2004).

## Administrations infrarégionales

13. La CAPV se compose de trois Provinces, ou territoires historiques : Bizkaia, Gipuzkoa, et Araba. Conformément à la tradition basque, ces trois territoires bénéficient également d'un degré élevé d'autonomie : à l'instar de la CAPV, chacun dispose de son propre parlement (*Junta General*) et d'un gouvernement provincial (*diputación foral*) désigné par celui-ci. Ainsi, si le gouvernement basque jouit d'une vaste autonomie au regard de la plupart des régions européennes, il partage bon nombre de pouvoirs avec ses trois parties constitutives, ce qui a entraîné la mise en place de mécanismes et de pratiques de coordination complexes. C'est tout particulièrement le cas des compétences en matière de recouvrement d'impôts et de dépenses, la collecte des impôts étant déléguée aux autorités des trois territoires historiques tandis que la responsabilité des dépenses est partagée (voir plus loin). De manière générale, les trois territoires historiques de la Communauté autonome du Pays basque remplissent une fonction plus importante que les provinces d'autres communautés autonomes.

## Municipalités

14. Au-dessous des territoires, se trouvent 286 municipalités aux compétences également assez étendues (voir plus loin), celles de la province d'Araba se divisant parfois en plus petites unités (*Juntas Administrativas*). Compte tenu de leur taille généralement réduite, les municipalités du Pays basque ont une tradition de coopération autonome au niveau de zones locales appelées *comarcas*, mais certaines *comarcas* englobent des aires urbaines plus vastes. Le Pays basque compte 20 *comarcas*<sup>1</sup>, sept dans la province d'Araba et de Bizkaia et six dans celle de Gipuzkoa. Celles-ci se fondent sur des caractéristiques historiques, géographiques et économiques communes, et sur l'existence d'un ou deux « pôles urbains » fournissant des services aux régions à dominante rurale du territoire. Le terrain accidenté de nombreuses régions du Pays basque et, partant, la plus grande accessibilité de certaines autres ont favorisé ce processus, désormais entretenu par les temps de trajet définissant les zones de migration alternante. Comme on le verra dans la deuxième partie, le niveau d'intervention privilégié pour le développement rural est celui des *comarcas*. Sur le plan historique, c'est dans la province d'Araba que la tradition des *comarcas* (dénommées *cuadrillas* dans cette région) est la plus ancienne au Pays basque puisqu'elle remonte au XIXe siècle, alors que c'est seulement dans la seconde moitié du XXe siècle qu'elles sont apparues en Bizkaia et Gipuzkoa. Toutes les municipalités espagnoles sont aussi regroupées en *comarcas*, mais si cette structure existe depuis longtemps dans certaines régions (Catalogne), elle constitue un phénomène bien plus récent dans d'autres (Aragon).

15. Dans les petites municipalités, la fourniture de biens et de services publics est souvent assurée au travers de *mancomunidades*. Il s'agit de petits groupes d'administrations municipales souvent situées à l'intérieur d'une *comarca* donnée. Ces *mancomunidades* reposent sur l'idée que les petites municipalités peuvent rarement fournir seules les biens et les services où les économies d'échelle sont importantes, comme les écoles et les hôpitaux. Elles doivent donc former une *mancomunidad* de manière à sous-traiter ou à fournir des services particuliers. Cette notion est très souple puisque les *mancomunidades* peuvent englober des municipalités de différentes *comarcas*.

16. Les *comarcas* et *mancomunidades* sont particulièrement utiles dans les zones à faible densité de population et dans les régions comptant de nombreuses petites villes. Comme l'indique le tableau 1, ces zones et régions sont caractéristiques de la province d'Araba. Araba compte beaucoup plus de très petites municipalités que les deux autres provinces, puisque près de 90 % d'entre elles recensent moins de 2 000 habitants. Ce pourcentage est légèrement supérieur à 50 % dans les deux autres provinces. Quatre pour cent seulement des municipalités d'Araba comptent plus de 10 000 habitants, pourcentage qui s'établit à 17,6% en Bizkaia et à 21,6% en Gipuzkoa.

**Tableau 1. Répartition des municipalités en fonction de leur nombre d'habitants au Pays basque, 2002**

	Nombre de municipalités	Pourcentage de municipalités dont la population est de						
		<=500	501-2 000	2 001-5 000	5 001-10 000	10 001-25 000	25 001-50 000	>50 000
Communauté autonome du Pays basque	250	26.8	34.0	13.2	10.0	10.0	3.2	2.8
Araba	51	39.2	49.0	5.9	1.9	1.9	0.0	1.9
Territoires historiques (Provinces)								
Bizkaia	111	20.7	33.3	18.0	10.8	8.1	5.4	3.6
Gipuzkoa	88	27.2	26.1	11.4	13.6	17.0	2.3	2.3

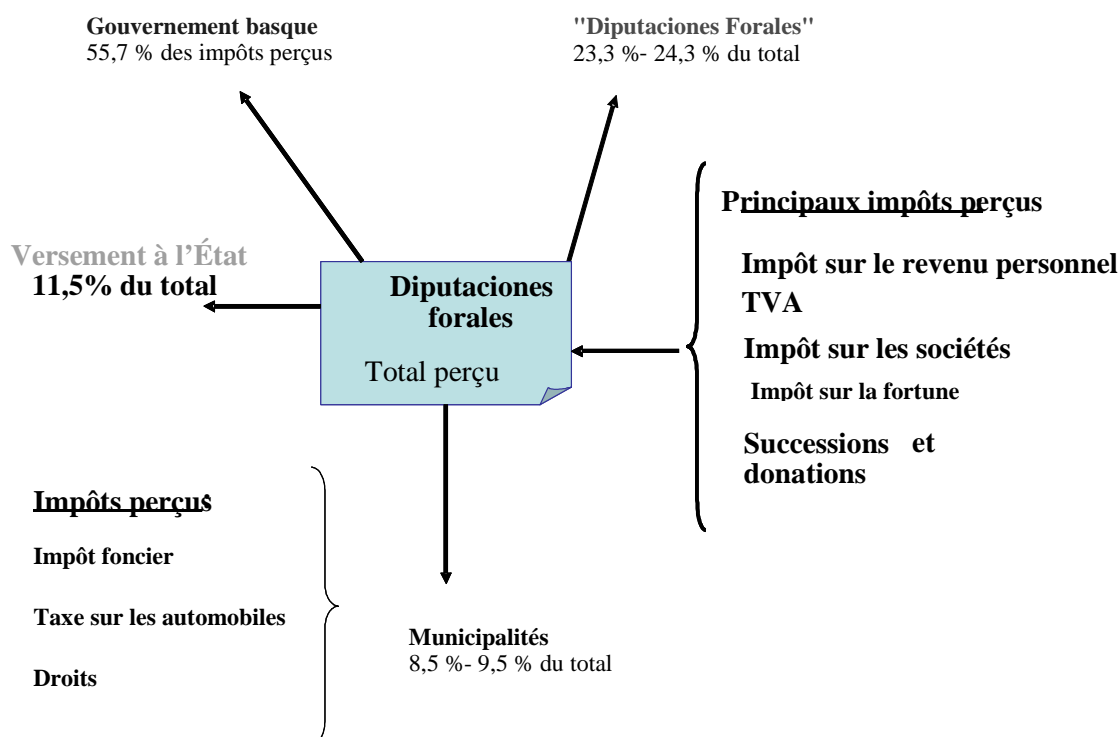
Source : EUSTAT.

### 1.1.2 Administration fiscale autonome

17. Les trois provinces basques (de même que la Navarre) appliquent de longue date un mécanisme de recouvrement et de distribution autonomes des recettes à une autorité supérieure. Ce type de dispositif fortement décentralisé fait partie de la tradition du *fuero* présente dans ces régions. La Constitution de 1978 a maintenu ce système historique de recouvrement des recettes ; c'est pourquoi le pouvoir fiscal dominant est entre les mains des gouvernements des territoires historiques, les *Diputaciones forales*. Ce sont ces parlements provinciaux, et non le gouvernement national, qui ont autorité sur l'impôt sur le revenu des particuliers, la taxe à la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt sur la fortune au Pays basque. Ces impôts doivent néanmoins se conformer aux taux et à l'assiette déterminés par le gouvernement national : en essence, les trois gouvernements provinciaux ont simplement le droit de collecter l'impôt. La figure 2 illustre la répartition complexe des recettes fiscales aux différents échelons de l'administration.

18. Une partie des recettes fiscales recouvrées (11,5 % actuellement) est remise à l'administration centrale. Ce pourcentage est négocié avec elle tous les cinq ans, mais repose sur l'idée que ces fonds paient pour les biens et les services assurés par le gouvernement central, par exemple la défense nationale et la sécurité sociale. Une deuxième portion des impôts perçus est remise à la CAPV pour son propre budget ; ce pourcentage s'élève actuellement à 55,7% des impôts recouvrés. Une troisième partie va aux municipalités des provinces. Chaque province décide de la part à allouer à ses municipalités, laquelle peut donc varier entre les trois administrations provinciales. Actuellement, elle est de 8,5 % pour Araba et de 9,5% pour Bizkaia et Gipuzkoa. Le reste, soit 23,3% pour Bizkaia et Gipuzkoa et 24,3% pour Araba, est réservé au gouvernement provincial pour financer ses propres dépenses. La CAPV recouvre également certains impôts transférés aux communautés autonomes d'Espagne, et les municipalités perçoivent quelques droits et un impôt foncier applicable aux bâtiments (et non aux terres).

Figure 2. Sources et répartition des recettes au Pays basque (pourcentages pour 2003)



Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche.

### 1.1.3 Compétences en matière de dépenses

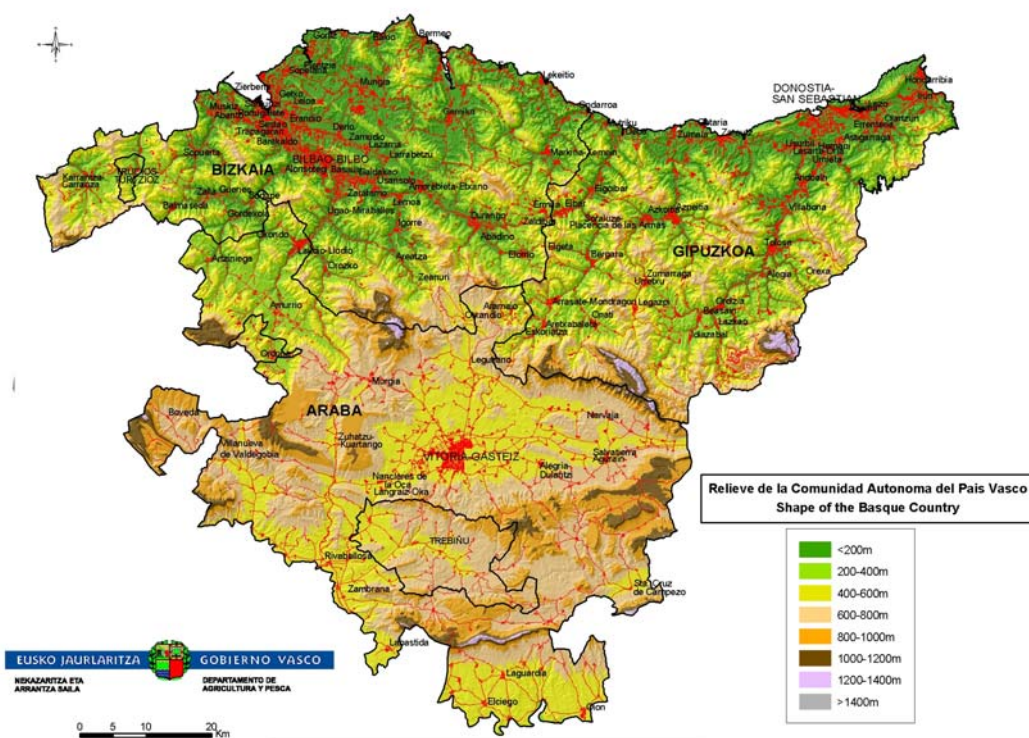
19. Les compétences en matière de dépenses de la CAPV et des territoires historiques correspondent pour l'essentiel aux affectations de dépenses généralement admises, celles des municipalités s'inscrivant davantage dans la tradition. Ainsi que l'établit le statut d'autonomie du Pays basque, la CAPV exerce une responsabilité exclusive dans 31 domaines, dont l'assistance sociale, la recherche scientifique et technique, la planification économique, l'agriculture, la sylviculture, la pêche, les canaux, l'urbanisme, le logement et l'industrie. Ses compétences exclusives, telles que définies par le statut de 1979, englobent donc tous les domaines associés au développement rural. La CAPV n'exerce pas seule ces compétences : elle en a délégué une partie aux autorités provinciales, selon les circonstances. C'est notamment le cas de la mise en œuvre des politiques de développement rural. Les trois territoires historiques ont pour responsabilités exclusives l'organisation et les règles régissant leurs institutions administratives, les règles concernant les services provinciaux et municipaux, leurs budgets, les élections municipales, la coordination des services municipaux, les services supramunicipaux, l'assistance et la coopération en matière judiciaire, économique et technique, la coopération et le développement économiques et sociaux à l'échelon des provinces, et les démarcations territoriales supramunicipales.

20. En règle générale, on estime que les municipalités ne doivent avoir autorité que dans les domaines qui n'induisent pas d'externalités, qui ne peuvent bénéficier d'économies d'échelle, ou dont il n'est pas jugé important qu'ils soient également répartis sur un territoire plus vaste. Les municipalités du

Pays basque exercent en particulier des responsabilités en matière de soins de santé primaires, de services sociaux, d'urbanisme, de logement, de protection de l'environnement, de participation à la construction d'écoles et aux programmes scolaires. Apparemment, plusieurs d'entre elles ne tiennent pas compte des règles généralement admises en matière d'affectation des dépenses. La protection de l'environnement, par exemple, comporte normalement des coûts externes et relève généralement de la responsabilité d'une administration supérieure. Par ailleurs, les soins de santé primaires peuvent tirer profit d'économies d'échelle, et pourraient en toute logique être également confiés à un échelon administratif supérieur. Dans la pratique, les dérogations aux allocations de dépenses généralement admises pour les municipalités du Pays basque sont partiellement compensées par le développement considérable de la coopération et de la coordination municipales.

### 1.2 Profil des zones rurales au Pays basque

Figure 3. Relief du Pays basque et de ses territoires historiques



Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche

#### 1.2.1 Diversité urbaine et rurale au Pays basque

21. La Communauté autonome du Pays basque se situe au nord de l'Espagne, face à la Baie de Biscaye, et s'étend le long de la côte jusqu'à la frontière française. Elle couvre 7 270 km<sup>2</sup> et comptait

2 100 000 habitants en 2002. Le Pays basque présente une grande diversité urbaine et rurale. Sa forte tradition industrielle est représentée par Bilbao (Bizkaia), ses anciennes aciéries et son industrie navale ; cette ville a effectué une reconversion remarquable dans le secteur des services, reconversion dont le musée Guggenheim, bâti sur un ancien site industriel, est le symbole. San Sebastián (Gipuzkoa) est renommée pour ses installations touristiques et jouit d'une réputation de ville de jeux et balnéaire à la mode. Vitoria (Araba) a été choisie comme capitale par la CAPV et cette ville assoupie et en déclin s'est transformée en vingt ans en un centre administratif et de services effervescent. Les zones rurales proches de ces trois villes sont soumises à une pression urbaine intense qui leur crée des défis, mais leur offre aussi des possibilités de développement rural.

22. Globalement, les zones rurales couvrent plus de 90 % du territoire du Pays basque, mais la population est essentiellement urbaine. Ainsi, sur les 2 033 172 habitants que comptait la CAPV en 2001, 76 869 seulement vivaient dans les zones rurales<sup>2</sup>, dont la densité démographique moyenne est de 18,73 habitants par km<sup>2</sup> contre 290 pour le territoire basque. Parmi ces zones, celles qui relèvent, en raison de leur dégénérescence économique et démographique, de la catégorie 2R selon les critères de l'UE, représentent 54,4 % du territoire, 111 municipalités, mais seulement 3,5 % de la population totale de la CAPV (74 144 habitants). Malgré le déclin enregistré au fil des ans, la population agricole dans ces régions était de 19 % en 2001, contre 2,47 % en moyenne pour l'ensemble du Pays basque (Office statistique du Département de l'agriculture et de la pêche du Gouvernement basque).

### *1.2.2 Agriculture et sylviculture au Pays basque*

23. Le secteur agricole ne représentait que 2,5% de l'emploi total du Pays basque en 2001<sup>3</sup>, pourcentage bien inférieur à la moyenne de l'Europe des Quinze (5 % environ) et de l'Espagne (près de 9 %). Dans l'ensemble, la population agricole est vieillissante : en 2002, les agriculteurs âgés de plus de 65 ans étaient plus de quatre fois plus nombreux que ceux de moins de 40 ans, et représentaient en outre une proportion nettement supérieure des terres consacrées à l'agriculture ou à l'élevage. Dans la CAPV, le secteur primaire a produit le pourcentage modéré de 1,01 % du PIB de l'économie basque en 2001, mais les recettes à l'exportation se sont élevées à 4,4 % du total basque la même année. A l'inverse, les industries alimentaires constituent quelque 7,3 % de la valeur ajoutée de l'industrie basque, et sont orientées sur des marchés très spécialisés de haute qualité (label de qualité officiel basque). L'agriculture et les industries alimentaires représentent conjointement 3 % du PIB basque (Office statistique du Département de l'agriculture et de la pêche du Gouvernement basque).

24. La campagne basque est très boisée : les forêts recouvrent 54 % du territoire total, soit l'un des plus forts pourcentages en Europe, ce qui explique que la sylviculture ait constitué 18 % de la production agricole en 2002. Le pourcentage des terres consacrées aux pâturages est supérieur (58 %) à celui des terres cultivées (42 %), malgré des écarts entre les trois territoires historiques qui seront examinés plus loin. Araba, qui possède une petite partie de la région des vins réputés de dénomination Rioja, qui s'étend à la Navarre, se caractérise par une production agricole supérieure aux deux autres provinces, ces dernières enregistrant un pourcentage plus élevé de production animale. Le mode d'exploitation dominant est celui de la petite exploitation familiale<sup>4</sup>, mais le mouvement coopératif, très puissant, compense généralement la fragmentation du secteur induit par ce modèle. C'est seulement dans la province d'Araba, le territoire historique qui affiche la plus forte production agricole (43 % environ du total de la CAPV), que les exploitations sont de taille supérieure à la moyenne des autres parties du Pays basque.

### *1.2.3 Profils ruraux et démographie*

25. Comme l'illustre la carte ci-dessus, les trois territoires historiques présentent un relief quelque peu différent. La province de Gipuzkoa est la plus accidentée, une grande part de son territoire étant constituée de hautes montagnes. Si San Sebastián offre un environnement métropolitain, les montagnes

longent la côte, ce qui complique et allonge les déplacements d'une région à l'autre. Ce relief isole de nombreuses villes et donnent à la province un caractère rural. Bizkaia est aussi une province côtière, mais le terrain est beaucoup plus plat en maints endroits. La grande ville portuaire de Bilbao lui donne un aspect moins rural, plus urbain. Néanmoins, sa partie occidentale est parsemée de nombreux petits villages. La province d'Araba est peut-être la plus classiquement rurale. Elle est enclavée, beaucoup plus tributaire de l'agriculture, et comporte aussi des régions montagneuses assez isolées. Araba est la plus grande province en termes de superficie (un peu plus de 3 000 km<sup>2</sup> contre 2 000 km<sup>2</sup> environ pour les deux autres), mais compte le plus petit nombre de municipalités (51 contre 111 en Bizkaia et 88 en Gipuzkoa). Malgré la présence de la capitale, Vitoria, et de sa plus vaste superficie, Araba compte de loin la population absolue la plus faible et, partant, la plus basse densité démographique des trois provinces (tableau 2).

**Tableau 2. Population, superficie, nombre de municipalités et densités démographiques dans les territoires historiques, 2001**

	Population	Nombre de municipalités	Superficie (km <sup>2</sup> )	Densité
Communauté autonome du Pays basque	2 111 078	250	7 234.8	291.8
Territoires historiques (Provinces)				
Araba	291 186	51	3 037.3	95.9
Bizkaia	1 136 451	111	2 217.2	512.6
Gipuzkoa	683 441	88	1 980.3	345.1

Source : EUSTAT.

26. La ruralité plus classique d'Araba apparaît clairement dans sa plus forte production agricole en pourcentage du PIB (3,6 % contre 1 % environ dans les deux autres provinces), ainsi que dans le taux d'emploi plus élevé dans le secteur agricole en général, et dans le taux d'emploi rural supérieur dans l'agriculture (tableau 3). Le taux d'emploi dans le secteur agricole y est de 2,8 %, soit près du double de celui des deux autres provinces ; pour sa part, le taux d'emploi rural dans le secteur agricole est de 16,3 % à Araba, et de 9,4 % et 9,8 % en Bizkaia et Gipuzkoa respectivement. La population rurale y constitue également une fraction nettement plus importante de la population, plus de 11 % contre un peu plus de 2 % dans les deux autres provinces.

**Tableau 3. Population rurale, superficie, nombre de municipalités et densités dans les territoires historiques, 2001**

	Densité rurale	Population rurale en % de la population totale	Agriculture en % du PIB (2000)	% de la population employée dans l'agriculture	% de la population rurale employée dans l'agriculture
Communauté autonome du Pays basque		3.69	1.40	1.8	12.6
Territoires historiques (Provinces)					
Araba	13.7	11.26	3.61	2.8	16.3
Bizkaia	32.9	2.31	0.97	1.5	9.4
Gipuzkoa	28.9	2.59	0.94	1.7	9.8

Source : EUSTAT.

27. Comme l'indique le tableau 4, ces caractéristiques assez particulières, et notamment la nature plus rurale et agraire de l'économie d'Araba, ne se traduisent pas par un taux de chômage supérieur ou un niveau de revenu moyen inférieur à la moyenne du Pays basque. Les territoires historiques affichent des revenus moyens remarquablement similaires. Le taux de chômage supérieur à la moyenne de Bizkaia tient au poids du secteur secondaire dans ce qui demeure la région la plus industrialisée du Pays basque.

**Tableau 4. Revenus et taux de chômage dans les territoires historiques, 2001**

		Revenu moyen	Taux de chômage
Communauté autonome du Pays basque		8 258	9.8
Territoires historiques (Provinces)	Araba	8 301	8.3
	Bizkaia	8 163	11.8
	Gipuzkoa	8 399	7.2

Source : EUSTAT.

28. Les zones rurales du Pays basque affichent généralement un pourcentage légèrement inférieur d'habitants de moins de 19 ans et un pourcentage un peu plus élevé de personnes âgées, ainsi que le montre la comparaison démographique présentée au tableau 5. La proportion supérieure à la moyenne de personnes âgées est particulièrement notable en Bizkaia, où la population de plus de 65 ans représente 25,3 % de la population rurale, et seulement 18,5 % de la population globale. Les personnes âgées constituent jusqu'à 21,3 % de la population rurale d'Araba (contre une moyenne de 16 % seulement pour l'ensemble de la province), et de 20,5% de la population rurale en Gipuzkoa (contre 17,7 % de moyenne globale pour le territoire).

**Tableau 5. Comparaison démographique des zones rurales au Pays basque, 2001**

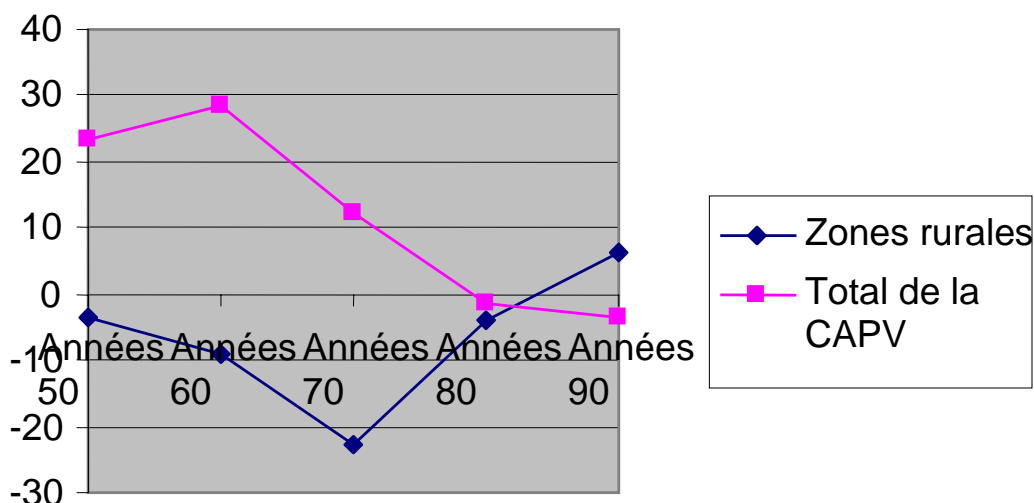
	0-19 (%)	20-64 (%)	65+ (%)
Zones rurales d'Araba	16.0	62.6	21.3
Total d'Araba	17.7	66.3	16.0
Zones rurales de Gipuzkoa	17.7	61.8	20.5
Total de Gipuzkoa	17.5	64.8	17.7
Zones rurales de Bizkaia	14.6	60.1	25.3
Total de Bizkaia	16.6	64.8	18.5

Source : EUSTAT.

29. La figure 4 illustre la tendance démographique à long terme des zones rurales du Pays basque, ainsi que celle du Pays basque dans l'ensemble. Elle indique une reprise remarquable de la croissance démographique dans ces régions ces dernières années. La population globale du Pays basque a connu une croissance à deux chiffres dans les années 50, 60 et 70, mais celle-ci s'est tassée dans les années 70. Dans le même temps, la population rurale diminuait et, dans les années 70, a chuté de 23 %. En quarante ans, elle est passée de 104 159 habitants en 1950 à 71 992 en 1991 (EUSTAT). A la fin des années 80 et dans les années 90, la croissance démographique globale du Pays basque est devenue négative. Le déclin de la population rurale a cependant amorcé un ralentissement et, au milieu des années 90, a enregistré une croissance positive (de 74 434 habitants en 1996 à 76 869 en 2001)<sup>5</sup>, très probablement sous l'effet

conjugué des politiques visant à enrayer l'exode rural (voir la partie suivante) et de l'évolution progressive des modes de vie (« retour au pays », développement de la migration alternante).

Figure 4. Évolutions démographiques à long terme au Pays basque (taux de croissance démographique)



Source : EUSTAT et calculs de l'OCDE.

30. Malgré les écarts en termes de densité démographique, d'importance des municipalités, et de populations agraires et rurales, les niveaux d'instruction sont assez semblables dans les trois provinces (tableau 6). Araba affiche un pourcentage légèrement inférieur de personnes n'ayant pas été scolarisées, mais un pourcentage quelque peu supérieur de personnes ayant reçu une instruction primaire, un pourcentage un peu plus élevé de personnes ayant reçu une formation universitaire et un pourcentage à peu près identique à celui de Gipuzkoa de personnes diplômées de l'enseignement supérieur. (Le fort pourcentage de la population n'ayant pas reçu de formation secondaire dans les trois provinces est assez trompeur dans la mesure où les chiffres englobent toutes les personnes âgées de plus de 10 ans). Un panorama légèrement différent ressort toutefois d'une comparaison des degrés d'instruction des populations rurales et globales des trois provinces (tableau 7). La population rurale la moins instruite est manifestement celle de Gipuzkoa. Onze pour cent de la population rurale âgée de plus de 10 ans n'a pas reçu d'éducation officielle dans cette province, pourcentage qui s'établit à seulement 5 % dans les deux autres. Le manque d'éducation au-delà du niveau primaire pose un problème dans les zones rurales des trois provinces, bien que ce soit moins le cas en Bizkaia<sup>6</sup>.

**Tableau 6. Répartition des degrés d'instruction au Pays basque, 1996**

	Analpha bêtes	Pas de scolaris ation	Primaire	Profession nel	Secon daire	Supé rieur	Diplômés univer sité
	%						
Communauté autonome du Pays basque	0.80	5.56	47.79	14.62	15.70	5.97	9.46
Territoires Araba	0.48	4.64	49.02	15.12	15.90	6.23	8.59
historiques Bizkaia	0.95	5.70	47.30	14.09	15.90	5.91	10.14
(Provinces) Gipuzkoa	0.68	5.72	48.11	15.32	15.50	5.97	8.67

Source : EUSTAT.

**Tableau 7. Répartition des degrés d'instruction de la population rurale/totale, par province, dans la CAPV (% de la population), 1996**

	Analpha- bêtes (%)	Pas de scolaris ation (%)	Primaire (%)	Professio n-nel (%)	Secondair e (%)	Supérieur (%)	Diplômés université (%)
Zones rurales d'Araba	0.45	5.56	59.77	13.16	11.02	4.53	5.51
Total d'Araba	0.48	4.64	49.02	15.12	15.92	6.23	8.59
zones rurales de Gipuzkoa	0.84	11.06	59.45	10.91	9.55	3.87	4.32
Total de Gipuzkoa	0.68	5.72	48.11	15.32	15.53	5.97	8.67
Zones rurales de Bizkaia	0.77	5.00	54.89	14.77	12.14	5.28	7.15
Total de Bizkaia	0.95	5.70	47.30	14.09	15.91	5.91	10.14

Source : EUSTAT.

#### 1.2.4 Contrastes entre les comarcas

31. La ventilation des données par *comarca* (tableau 8) montre que les provinces elles-mêmes présentent une certaine diversité et que la réalité rurale varie quelque peu, du point de vue économique et démographique, d'un territoire historique à l'autre, certains contrastes se dessinant même entre les régions rurales d'une même province. Dans la province d'Araba, quatre *comarcas* sur six présentent un profil indiscutablement rural (très faible densité démographique et taux d'emploi agricole généralement supérieur) ; l'une d'elles, Montana Alavesa, affiche la plus faible densité démographique du Pays basque. En Bizkaia, deux *comarcas* seulement ont des densités démographique nettement inférieures à 100 (mais un faible taux d'emploi agricole) tandis que deux autres, dont les densités sont sensiblement supérieures à 100, enregistrent aussi un taux d'emploi agricole substantiellement plus élevé. Dans la province de Gipuzkoa, les *comarcas* essentiellement rurales (quatre sur sept) ont des densités démographiques supérieures à 100 qui dépassent de loin celles d'Araba et même de Bizkaia, mais leur taux d'emploi agricole reste bas.

32. Un examen plus détaillé des contrastes au sein de chaque territoire révèle que trois *comarcas* d'Araba enregistrent un taux particulièrement élevé d'emploi agricole, qui constitue 20 % environ de l'emploi total dans la province : Valles Alavesa, Montana Alavesa et Rioja Alavesa. Les deux premières affichent en outre de très faibles densités démographiques et un faible pourcentage de jeunes. Une autre *comarca*, Etribaciones de Gorbea, a aussi une faible densité démographique, mais elle n'est pas aussi agricole, l'agriculture représentant 6,5% des emplois. Bizkaia compte trois *comarcas* où le taux d'emploi dans l'agriculture est élevé, quoique à des degrés relativement différents : Markina-Ondarroa (13 %), Gernika-Bermeo (9,4%) et Encartaciones (6,7%). En Gipuzkoa, une seule *comarca* enregistre un taux d'emploi agricole supérieure à 3 % : Urola-Kosta (où est produit le fameux vin blanc de Txacoli), avec un taux de 4%.

**Tableau 8. Densité, répartition par âge, emploi agricole par comarca au Pays basque, 2001**

Province	Comarca	Densité	Répartition par âge			Pourcentage d'emplois dans l'agriculture (%)
			0-19	20-64	65+	
Araba	Arabako Ibarak / Valles Alavesa	7.3	12.5	63.0	24.6	17.45
Araba	Arabako Lautada / Llanada Alavesa	291.9	18.0	66.8	15.3	1.26
Araba	Arabako Mendialdea / Montaña Alavesa	6.4	10.9	60.0	29.1	21.80
Araba	Errioxa Arabarra / Rioja Alavesa	31.7	16.9	60.4	22.8	21.91
Araba	Gorbeia Inguruak / Estribac. del Gorbea	17.0	18.0	64.9	17.1	6.48
Araba	Kantauri Arabarra / Cantábrica Alavesa	98.5	17.3	66.3	16.4	3.33
Bizkaia	Arratia Nerbioi / Arratia-Nervión	53.1	16.6	62.8	20.6	2.78
Bizkaia	Bilbo Handia / Gran Bilbao	2 138.8	16.4	64.9	18.7	0.51
Bizkaia	Durangaldea / Duranguesado	285.1	18.0	66.1	15.8	1.14
Bizkaia	Enkartzioak / Encartaciones	69.1	15.8	62.6	21.6	6.73
Bizkaia	Gernika-Bermeo	155.2	16.1	62.5	21.4	9.38
Bizkaia	Markina-Ondarroa	128.2	16.5	62.8	20.6	13.03
Bizkaia	Plentzia-Mungia	214.3	19.7	65.9	14.4	2.43
Gipuzkoa	Bidasoa Beherea / Bajo Bidasoa	1 000.6	18.3	65.4	16.3	2.31
Gipuzkoa	Deba Beherea / Bajo Deba	300.8	15.7	63.4	20.9	1.69
Gipuzkoa	Deba Garaia / Alto Deba	178.0	17.3	64.8	17.9	0.83
Gipuzkoa	Donostialdea / Donostia-San Sebastián	1 017.6	16.9	65.3	17.8	1.28
Gipuzkoa	Goierri	180.7	17.6	63.8	18.5	1.43
Gipuzkoa	Tolosaldea / Tolosa	133.4	18.4	64.5	17.2	2.43
Gipuzkoa	Urola-Kostaldea / Urola Costa	203.0	19.8	64.2	16.0	4.02

Source : EUSTAT et OCDE.

33. En résumé, le Pays basque présente un panorama contrasté. Araba a une densité démographique nettement plus basse, une population rurale plus nombreuse et un secteur agricole plus important que les deux autres provinces, Bizkaia et Gipuzkoa. Une grande part de ses problèmes ruraux semble ainsi tenir à sa faible densité démographique. Qui plus est, la province elle-même est assez diversifiée, la combinaison faible densité démographique et taux d'emploi agricole élevé étant particulière à trois de ses *comarcas* : Valles Alavesa, Montan Alavesa et Rioja Alavesa. Si ces deux traits concernent également la *comarca* d'Urola-Kosta en Gipuzkoa, le problème rural majeur de cette province, par rapport aux deux autres, tient au degré d'instruction insuffisant de la population rurale. Le problème essentiel pour Bizkaia, par contre, est lié à la proportion sensiblement plus élevée de personnes âgées dans la population rurale. Ainsi, à un niveau global, chacune des trois provinces est confrontée à des problèmes assez différents, ce qui signifie que l'élaboration des *Programas de Desarrollo Rural* (Programmes de développement rural, PDR) à l'échelon de chaque *comarca*, analysée dans la partie suivante, offre l'occasion de définir des stratégies localisées répondant aux enjeux locaux distincts de chaque zone rurale.

## 2. Objectifs et cadres de développement rural

### *Introduction*

34. La politique de développement rural au Pays basque s'appuie sur une stratégie globale visant à établir une structure territoriale, économique et démographique équilibrée entre les régions rurales et urbaines. Divers instruments complémentaires, témoignant de préoccupations différentes, ont été conçus à cette fin : des plans opérationnels stratégiques (depuis 1992) régulièrement actualisés, un « Pacte social pour le développement des zones rurales basques » (signé pour la première fois en 1998) et une « Loi sur le développement rural » (1998).

35. Les plans opérationnels stratégiques, qui sont reconduits pour quatre ans depuis 1992 (six ans en ce qui concerne le plan en vigueur, qui couvre la période 2000-2006) englobent les différentes mesures sectorielles fondées sur l'utilisation des fonds basques et européens pour l'agriculture et le développement rural. Leurs objectifs et leur contenu ont évolué au fil des ans, la notion et les modes de développement rural ayant gagné en envergure et en synergie. Le Pacte social pour le développement des zones rurales basques, signé en 1998 et reconduit en 2004, est un document solennel et consensuel réunissant des intervenants publics et privés, qui consacre les principes d'un développement rural fondé sur l'affirmation de l'identité et du potentiel ruraux. Enfin, la Loi sur le développement rural, adoptée par le Parlement basque en avril 1998, présente des lignes d'orientation applicables à différents champs d'action dans les zones rurales, définit et instaure les organismes et mécanismes responsables de la coordination des politiques de développement rural et établit dans le même temps, sous la forme de « programmes de développement rural », un cadre d'action pour les projets locaux.

36. Les politiques de développement rural conduites au Pays basque depuis la dévolution des pouvoirs, il y a plus de vingt ans, ont progressivement évolué d'une approche sectorielle à une approche transsectorielle, les principes fondamentaux des politiques localisées (des politiques spécifiques répondant aux besoins de certaines zones rurales et pas seulement des programmes de soutien rural ou agricole de grande envergure) y ayant rapidement été intégrés. Les premières mesures adoptées par le gouvernement basque à la fin des années 70 et au début des années 80, suivant les lignes directrices de la politique de l'UE, étaient des programmes type destinés à moderniser l'agriculture : il s'agissait de promouvoir la valorisation agricole au travers de programmes d'aide à l'investissement dans les machines, le matériel et l'amélioration génétique.

37. Dès 1985, des mesures de discrimination positive en faveur des régions montagneuses ont été instaurées, première réponse à la nécessité de mettre en œuvre des politiques spécifiques pour aider les zones défavorisées. Le décret n° 394 de 1985 a institué un « régime particulier pour l'agriculture dans les zones montagneuses » et établi 20 *comarcas* d'agriculture montagnarde regroupant 195 des 228 municipalités du Pays basque. Cette nouvelle approche était la première tentative visant à établir une politique structurelle axée sur un territoire précisément défini au Pays basque. Elle permettait de prendre en compte, outre les besoins fondamentaux en matière de développement agricole dans ces régions, les conditions préalables générales nécessaires à la viabilité économique (l'amélioration des infrastructures par exemple). Par ailleurs, avec la création de comités locaux et d'« associations d'agriculture montagnarde », elle commençait à mettre en place un réseau de coordination.

## **2.1 Les plans opérationnels stratégiques**

38. La deuxième impulsion décisive a été donnée en 1992 avec l'adoption du « Plan stratégique rural basque », qui intégrait et réunissait en une stratégie globale des instruments politiques dispersés tels que les fonds structurels européens et le premier programme LEADER, et adoptait dans le même temps une démarche plus ample axée sur le développement rural plutôt que sur un appui essentiellement limité à l'agriculture. Il constituait la première phase d'une politique structurée de développement rural assise sur une conception intégrée, participative et dynamique de l'avenir. Ce plan quadriennal (1992-1996) a été élaboré dans le cadre d'un processus de concertation intensif associant les secteurs public et privé. Il a défini le concept de développement rural au Pays basque selon les axes suivants :

- Compétitivité du secteur primaire ;
- Développement des industries rurales ;
- Protection de l'environnement naturel (création d'un réseau de parcs naturels et adoption d'un plan forestier à long terme couvrant la période 1994-2020) ;
- Régénération du tissu socio-économique des zones rurales grâce à des mesures destinées à freiner le dépeuplement, notamment par l'amélioration de l'habitat rural et de la qualité de vie.

39. Le « Plan d'action pour le développement des régions rurales basques » (1997-2000), élaboré et adopté dans le cadre d'une procédure de concertation comparable à celle employée pour définir le plan stratégique rural et contenant des mesures analogues, a été fortement stimulé par l'adoption de la Loi sur le développement rural (avril 1998) qui reconnaît en particulier la multifonctionnalité des zones rurales (voir plus bas).

40. Le « Plan pour un développement rural durable » (2000-2006) prévoit des mesures à l'appui de neuf domaines d'action différents, tout particulièrement l'installation des jeunes agriculteurs, l'environnement et le tourisme. Même s'il comporte davantage de mesures de développement rural, deux domaines seulement (l'environnement et le « développement et l'adaptation des zones rurales ») ne sont pas associés aux activités agricoles et forestières, l'agriculture demeurant le secteur privilégié, comme l'indique l'affectation des ressources financières jusqu'à 2003 analysée dans la troisième partie.

## **2.2 Le pacte social**

41. La consultation et la mobilisation des différents intervenants ruraux, non seulement dans l'élaboration du plan d'action mais dans la reconnaissance solennelle des valeurs sociétales incarnées dans l'affirmation de l'identité rurale et la revalorisation rurale, paraissaient indispensables pour donner l'élan nécessaire à ces nouvelles politiques. C'est ce qu'a permis d'accomplir la signature d'un « Pacte social pour le développement des zones rurales basques » (1998) entre tous les acteurs publics et privés concernés (les administrations basques et provinciales et les organismes de développement rural, les organisations professionnelles, les ONG). Le pacte social (dont on trouvera des extraits à l'encadré ci-dessous) a été reconduit très officiellement en mai 2004, en présence du *Lehendakari* (Président du gouvernement basque) et le maire de Bilbao, qui ont tous deux signé le document. Cette reconnaissance à haut niveau témoigne de l'intérêt que la CAPV porte au développement rural et souligne également l'intérêt de relations régulières entre les zones urbaines et rurales.

### **Encadré 1. Pacte social pour le développement des zones rurales au Pays basque**

« Les zones rurales constituent l'environnement par excellence de toutes les sociétés désireuses de promouvoir la modernité et le progrès tout en assumant fièrement leur propres particularités et spécificités. C'est pourquoi il nous faut faire de l'espace rural un espace animé, vivant, le lieu où toutes les activités sont partagées...

**...Pour toutes ces raisons, en vertu d'un accord mutuel entre les agriculteurs et la population rurale d'une part, et de la société en général avec les différentes institutions publiques d'autre part, les signataires reconnaissent :**

**Premièrement.** Que les agriculteurs conduiront leur activité économique de manière à créer de la richesse par la production d'aliments et de matières premières garanties, de qualité et de caractère pour le consommateur et la société en recourant aux moyens matériels et techniques nécessaires et en s'efforçant d'acquérir la qualification professionnelle adaptée afin d'obtenir la plus forte rentabilité possible, dans le respect des obligations du développement économique durable et de la gestion et de la conservation adéquates des ressources naturelles, de la biodiversité, des paysages et de tout ce qui contribue à préserver et à développer harmonieusement les communautés rurales, avec leur culture et leurs spécificités.

**Deuxièmement.** Les habitants des zones rurales continueront de remplir leur fonction de gestionnaire des espaces ruraux et de leur valeurs économiques, écologiques, sociales et culturelles en offrant à l'ensemble de la société les services associés à ces fonctions et la jouissance de ces valeurs et en adaptant leur conduite aux obligations de conservation et de développement durable de ces régions.

**Troisièmement.** La population en général est consciente de l'immense valeur des contributions et des services rendus par les agriculteurs et la population rurale et s'engage à les connaître et à les apprécier en tenant compte de leur personnalité et de leurs particularismes, tout en attendant des différentes institutions publiques, dans le cadre de leurs compétences respectives, les mesures appropriées pour permettre le maintien et le développement des engagements auxquels ont souscrit les organisations agricoles et la population rurale.

**Quatrièmement.** Les différentes institutions publiques s'engagent à instaurer les mesures de nature juridique et de caractère sectoriel et les incitations pour les agriculteurs et la population rurale qui sont jugées nécessaires pour que ces organisations puissent remplir raisonnablement les engagements qu'elles ont contractés. »

### **2.3 La loi sur le développement rural**

42. La « Loi sur le développement rural » adoptée par le Parlement basque en avril 1998 définit les objectifs de développement des zones rurales dans le cadre d'une approche transsectorielle, présente des lignes directrices pour l'organisation des initiatives et stratégies locales et établit les organismes et mécanismes nécessaires pour assurer une coordination adéquate entre les différents échelons de l'Administration.

#### *Objectifs généraux*

43. Le préambule à la loi introduit la notion d'« espace rural multifonctionnel », à savoir un espace qui « crée des revenus et de l'emploi ; qui protège l'environnement naturel, la nature et les paysages ; qui encourage la gestion durable du territoire ; qui garantit l'existence des communautés rurales et contribue au maintien d'une culture et d'un mode de vie particuliers ». Le lien avec la société basque en général et la quête d'une cohésion globale des relations entre zones rurales et urbaines y sont clairement énoncés : « L'apport de la multifonctionnalité des zones rurales basques au reste de la société dépendra de l'attention qui sera prêtée à ces régions dans l'aménagement territorial et socioéconomique du pays en général, en cherchant à équilibrer leurs relations avec les zones urbaines et en créant les conditions nécessaires à la formation d'un environnement attrayant, capable de freiner le dépeuplement et d'attirer de nouveaux habitants et de nouvelles activités. »

44. La discrimination positive en faveur des zones rurales en déclin est le deuxième grand principe évoqué dans la loi. Cette discrimination de nature générale est présentée comme permettant « de pondérer l'utilisation des critères de nature économique ou les seuils minimaux de population pour la fourniture des infrastructures de base ». Elle repose sur le raisonnement selon lequel « le développement intégré des zones rurales souhaité par la société est particulièrement réalisable au Pays basque en raison de sa superficie limitée, de sa forte densité démographique moyenne, et de son niveau substantiel de développement économique général ».

45. La loi a pour troisième grande caractéristique de privilégier l'intersectorialité. Elle établit ainsi qu'elle « s'efforce de satisfaire à la nécessité d'élaborer les instruments qui, dotés de la souplesse nécessaire, permettent de projeter de façon coordonnée les politiques sectorielles sur la réalité du monde rural, en transcendant les aspects purement économiques ou axés sur la production. Cette démarche renforcera la coordination du processus de décision et de la planification stratégique au profit du monde rural en portant son application aux niveaux les plus proches des problèmes auxquels les populations rurales sont confrontées. »

#### *Approche intersectorielle*

46. Les politiques sur lesquelles la loi porte tout particulièrement sont les suivantes :

- Politique spatiale et utilisation des terres ;
- Agriculture et sylviculture ;
- Diversification du tissu économique ;
- Éducation et culture ;
- Logement ;
- Infrastructure ;
- Services sanitaires et sociaux ;
- Protection de l'environnement ;
- Tourisme.

#### Politique spatiale et utilisation des terres

47. L'objectif premier est de veiller à ce que les outils de planification spatiale, mais aussi ceux de planification urbaine, soient établis en tenant compte des particularités et des besoins des zones rurales, ceci afin de concilier harmonieusement la protection des ressources naturelles et des terres présentant un intérêt agricole ou sylvicole majeur avec la poursuite et le développement d'activités économiques et un niveau adéquat de services aux populations rurales. Il s'agit de prendre convenablement en considération les conséquences de la croissance urbaine sur la campagne (utilisation des terres et expansion urbaine, mais aussi demande d'aménagements) quand « les zones rurales se voient attribuer des fonctions émanant de l'environnement urbain et destinées à satisfaire les besoins de ce dernier, dans les limites où cela est compatible avec les objectifs de la politique de développement rural ».

## Agriculture et sylviculture

48. Il s'agit au premier chef de renforcer la compétitivité de ces piliers de l'économie rurale par différents moyens. L'un consiste à encourager la différenciation des produits par la qualité et la commercialisation dans le but d'optimiser la productivité, en donnant une priorité particulière au développement endogène et à la promotion sur les marchés les plus proches. Les mêmes principes s'appliquent au secteur agroalimentaire, où il convient de rechercher une forte valeur ajoutée. La formation technique et à la gestion et l'emploi des technologies d'information et de communication sont aussi des domaines de développement prioritaires. D'autres objectifs proclamés sont la création d'emplois dans l'agriculture et le retour des jeunes à la terre.

## Diversification du tissu économique

49. Les efforts seront orientés sur la création de PME dans le secteur industriel, en privilégiant notamment les entreprises locales de transformation de produits locaux, ainsi que dans le secteur des services. Il conviendra de prêter l'attention voulue aux nouveaux modèles d'organisation fondés sur les TIC pour améliorer les conditions de travail. La création globale d'emplois et l'égalité des chances sont les objectifs spécifiquement visés.

## Éducation et culture

50. La loi mentionne qu'un accès approprié à l'éducation sera garanti à la population rurale en fonction de critères tenant compte des caractéristiques rurales, notamment l'éducation obligatoire dans les localités les plus reculées et les plus petites. Elle évoque également l'amélioration de la qualité de l'enseignement au moyen de modèles novateurs adaptés aux zones rurales et favorisant la connaissance du monde et de la culture ruraux par ses habitants. Une formation professionnelle adaptée aux nécessités locales devrait satisfaire aux besoins en recrutement des nouvelles entreprises, faciliter la reconversion de la population active et introduire de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes de production.

## Logement

51. Il importe d'accorder une place adéquate aux problèmes de logement pour atténuer les tendances démographiques négatives tout en préservant le charme des villages. La loi fait ainsi mention d'une politique de logement de qualité adaptée aux spécificités et aux besoins des zones rurales, qui ferait de ces dernières des lieux de résidence habituelle attrayants, préviendrait la spéculation et encouragerait les jeunes à s'y installer.

## Infrastructure ; services sanitaires fondamentaux

52. L'établissement d'infrastructures suffisantes, notamment en matière de télécommunications, dans toutes les régions est jugé nécessaire pour assurer à l'ensemble de la population un accès équitable aux services. La prestation de services de santé doit être progressivement organisée de manière à satisfaire convenablement aux besoins des localités les plus petites et les plus reculées.

## Protection de l'environnement, tourisme

53. Il conviendra de prendre des mesures en faveur du développement durable des zones rurales et de la protection de la biodiversité en gardant à l'esprit les besoins des générations futures. La promotion du tourisme rural et de l'agrotourisme, en particulier, sera organisée de manière à éviter les écueils du

tourisme de masse, en préservant un juste équilibre entre les activités traditionnelles et l'environnement naturel et en donnant la priorité voulue aux initiatives endogènes.

*Mise en œuvre : « Programmes de développement rural »*

54. Les « Programmes de développement rural », ou *Programas de Desarrollo Rural* (PDR), définis par la loi sont un instrument essentiel de la politique de développement rural. La loi stipule que « les politiques spécifiquement orientées sur le développement des zones rurales du Pays basque revêtiront la forme de « Programmes de développement rural ». Ces derniers, approuvés par décret par le gouvernement basque et la *diputación foral* (à l'échelon local) comportent les éléments suivants :

- Une délimitation précise de leur territoire géographique et de la période d'application ;
- Une description des problèmes socioéconomiques recensés dans la région et le diagnostic correspondant des carences et des besoins ;
- La définition d'objectifs spécifiques à atteindre dans chaque branche d'activité ou dans chaque champ d'action de l'administration ;
- La programmation de mesures précises en vue d'atteindre les objectifs spécifiques, en tenant compte des politiques et des programmes sectoriels appliqués dans les zones rurales ;
- La planification financière des mesures correspondantes ;
- La mise en place d'un mécanisme d'évaluation.

55. Des critères objectifs sont indiqués pour aider à définir le périmètre des régions où les PDR seront mis en œuvre :

- Faible densité démographique ;
- Forte tendance au dépeuplement ;
- Taux élevé d'emploi agricole par rapport à l'emploi total ;
- Sensibilité de la région à l'évolution du secteur agricole, notamment par rapport à la réforme de la PAC ;
- Classement dans la catégorie des zones montagneuses ou des zones défavorisées au sens de l'article 3 de la Directive 75/268 de l'UE ;
- Sensibilité environnementale de la zone et présence d'éléments présentant une valeur naturelle, culturelle ou touristique.

56. A partir de ces critères généraux, la loi a prédéfini neuf *comarcas* pour lesquelles des PDR devaient être établis dans un délai de deux ans (six dans la province d'Araba, deux en Bizkaia, une en Gipuzkoa), laissant aux *diputaciones forales* la responsabilité de définir d'autres régions répondant aux mêmes caractéristiques fondamentales. Neuf régions ont été ajoutées depuis lors. Sur ce total de 18 PDR, 10 ont été officiellement entérinés par décret (le premier en mars 2003 seulement), et huit autres étaient en cours d'approbation à la mi-2004. La procédure d'approbation est un exercice de longue haleine, qui mobilise l'intervention de plusieurs organismes (voir plus bas) ; les autorités basques ont donc adopté une

démarche pragmatique : le PDR peut être mis en œuvre avant de recevoir l'approbation officielle. Cette approche soulève un problème dans la mesure où les initiatives envisagées pourraient ne pas forcément correspondre aux objectifs globaux de la politique de développement rural. On peut en revanche considérer que le rôle actif des Associations de développement rural, ou ADR (*Asociaciones de Desarrollo Rural*), présentées plus loin, et de Mendikoi, qui vérifie les plans initiaux, dans l'élaboration des PDR constitue une garantie jusqu'à l'agrément officiel.

57. Les interventions envisagées dans les *comarcas* dans le cadre d'un PDR s'articulent autour de quatre champs d'action. Le premier concerne le développement d'activités économiques et d'entreprises et la diversification par le renforcement prioritaire de l'activité agricole, en favorisant tout particulièrement les projets de développement endogènes. Le second a trait à la gestion durable de l'environnement, à la protection et à la régénération de la nature. Le troisième groupe de mesures s'applique au développement et à la modernisation de l'infrastructure. Le quatrième porte sur les services publics, l'objectif étant d'atteindre le même degré de prestation que dans d'autres parties du Pays basque.

58. La loi spécifie également la procédure d'élaboration d'un PDR, qui relève d'une initiative conjointe des départements de l'agriculture du gouvernement basque et de la *diputación foral* concernée, qui sont compétents dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. Ces organismes, aux deux échelons de l'Administration, sont chargés de recueillir auprès d'autres départements et organismes administratifs les informations sectorielles nécessaires susceptibles de s'appliquer aux zones proposées. Ils sont également responsables de la gestion du processus et de la formulation des propositions, liminaire puis définitive, concernant le PDR. Ces propositions (projet et version définitive) sont l'aboutissement de discussions et de négociations avec l'ADR locale, l'organisme public Mendikoi (voir plus loin) validant la stratégie globale. La procédure est publique, les informations étant publiées de sorte que les particuliers et les parties concernés puissent donner leur avis. Cet exercice dure environ six mois, les étapes en étant définies par la loi. La responsabilité de l'exécution d'un PDR est répartie entre la CAPV, la *diputación foral* et les municipalités de chaque *comarca* disposant d'un tel programme, selon la division des compétences administratives décrite dans la partie précédente de la présente étude. La bonne utilisation des fonds publics est contrôlée, pour chaque PDR, par un Comité de suivi (*Comité de Seguimiento*) composé de représentants de l'UE, du gouvernement espagnol, de la CAPV, de la *diputación foral* et de l'ADR.

#### *Gouvernance pluriniveau et institutions*

59. La loi sur le développement rural a institué des organismes et des dispositifs spéciaux afin d'assurer une bonne coordination entre le gouvernement basque, les *diputaciones forales*, les *comarcas*, les municipalités et tous les intervenants locaux dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution des PDR. Ces organismes sont le Landaberri au niveau de la CAPV et, à celui des territoires historiques, le Landaraba, le Landagipuzkoa et le Landabiskaia. La loi définit également le rôle des ADR (*Asociaciones de Desarrollo Rural*) officiellement agréées dans ces procédures, notamment dans la conception et la mise en œuvre de projets. Dans ce contexte, la société publique Mendikoi, créée en 1994, placée sous l'égide du Département de l'agriculture et de la pêche et présente dans les trois territoires historiques, remplit une fonction déterminante dans la préparation et l'exécution des PDR.

#### Le Landaberri

60. Le Landaberri est l'organe suprême de coordination et de collaboration interinstitutionnelle dans le domaine du développement rural au Pays basque. Il est présidé par le Conseiller (ministre) du Gouvernement basque chargé de l'agriculture et du développement rural. Ses membres de droit sont les conseillers de la CAPV responsables de la planification spatiale et de l'industrie ; leurs homologues des trois *diputaciones forales* chargés de l'agriculture et du développement rural ; un représentant des municipalités rurales de chacun des territoires historiques, désigné par une association représentative de

municipalités. D'autres administrations participent à l'occasion aux réunions, selon l'ordre du jour. Des groupes de travail peuvent être créés au sein du Landaberri le cas échéant. La loi instaure par ailleurs à l'intérieur de l'organisme un « Conseil consultatif sur le développement rural » qui a pour responsabilité particulière d'établir un rapport préalable à l'approbation officielle de chaque PDR.

### 1) Le Landaraba, le Landagipuzkoa, le Landabizkaia

61. La composition de chacun des trois organismes correspondant au Landaberri à l'échelon des territoires historiques est déterminée par chaque *diputación foral*. Celles-ci ont également compétence pour établir des groupes de travail et un conseil consultatif semblable à celui existant au niveau du Landaberri. Le Landaraba, le Landagipuzkoa et le Landabizkaia ont aussi pour fonction d'examiner chaque proposition de PDR avant qu'elle ne soit transmise à la *diputación foral* pour approbation. Ce pouvoir porte également sur tout décret, norme ou mesure de la *diputación foral* susceptible de concerner ces zones rurales, sur lesquels ils doivent être d'abord consultés. La loi promulguée en 1998 a fait de l'établissement de ces organismes de coordination à l'échelon des territoires historiques une obligation, mais leur mise en place s'est révélée laborieuse. Le Landagipuzkoa a été créé en novembre 2002, ce qui a permis la bonne instruction des PDR dans ce territoire, mais le Landaraba n'a été établi qu'en avril 2004 et le Landabizkaia est toujours en gestation. Ces retards soulèvent la question de l'efficacité du processus de concertation dans l'élaboration des PDR. Pourquoi établir des mécanismes de consultation s'ils ne sont pas mis en application en temps opportun ? L'approbation des PDR sera-t-elle simplement une formalité ou bien des mécanismes de concertation pragmatiques auront-ils remplacé des institutions qui se font attendre ?

### 2) *Asociaciones de Desarrollo Rural* (ADR) – Associations de développement rural

62. Les Associations de développement rural (ADR) sont des organismes de droit privé qui représentent les différents secteurs socioéconomiques dans une région où un PDR est institué. Les acteurs publics locaux peuvent également y adhérer. Ces associations, quand elles existaient auparavant, ont succédé aux « Associations d'agriculture de montagne » créées en 1985 ; autrement dit, elles ont hérité d'une longue tradition de concertation et de dialogue avec les autorités publiques en matière de stratégies de développement rural. L'agrément officiel de ces associations vise à garantir que, de par leur composition, elles sont pleinement représentatives de l'ensemble des intérêts locaux.

63. Chaque ADR comporte une Assemblée des membres qui élit un organe exécutif, la *Junta directiva*, dirigé par un dirigeant local appuyé d'une équipe permanente de deux ou trois personnes. Certains se voient attribuer des tâches particulières, comme le développement touristique ou la sensibilisation et la formation au TIC. L'association, qui a généralement son siège dans les bureaux de l'une des municipalités de la *comarca*, dispose d'un budget opérationnel annuel (de EUR 90 000 en moyenne) financé à la fois par les autorités régionales et locales, suivant un schéma légèrement différent selon les provinces. En Gipuzkoa, 80 % des fonds proviennent des villes et 20 % de la CAPV ; en Bizkaia, 60 % viennent du gouvernement provincial, 20 % des villes et 20 % de la CAPV ; à Araba, 80 % sont alloués par le gouvernement provincial et 20 % par la CAPV. L'intervention de l'ADR dans le processus du PDR, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre des projets, est clairement définie par une convention (*convenio*) afin de garantir le respect des règles de comptabilité publique dans la gestion des fonds publics.

### 3) Agences de développement local

64. De nombreuses agences de développement local ont été créées à l'échelon des *comarcas* sous forme d'organismes privés, avec l'appui d'institutions locales, voire avec l'actionnariat des organismes administratifs locaux (municipalités). Elles permettent aux parties prenantes d'échanger leurs informations et leur savoir et offrent une assistance à la population et aux entrepreneurs locaux, ainsi qu'aux

investisseurs potentiels. Du fait que quasiment toutes les *comarcas* ont un PDR et, partant, une Association de développement rural, on ne sait trop si les fonctions de ces organismes, quoique distinctes, ne donnent pas lieu dans certains cas à un recoupement d'activités ou si, pour le moins, elles ne compliquent pas la tâche des citoyens et des petites entreprises en quête de fonds pour un projet. Une coordination appropriée en ce qui concerne ces questions est essentielle dans les petites régions.

#### 4) Mendikoi

65. Mendikoi a pour mission de planifier et de mettre en œuvre des modules de formation pour l'agriculture et le développement rural et, plus généralement, de promouvoir le développement rural à partir des stratégies déployées par le Département de l'agriculture et de la pêche. L'organisme a été créé en 1994 pour favoriser le développement rural et agricole ; il a reçu le statut d'organisme public en 1997, quand il a pris en charge les missions de formation. Mendikoi compte 92 employés permanents, mais les contrats temporaires portent ses effectifs à 100 personnes. Son budget opérationnel s'élève à EUR 7,5 millions environ, dont 5 millions sont alloués aux salaires. L'essentiel des ressources reste toutefois consacré à la formation agricole puisque 14 employés seulement travaillent en permanence au développement rural. Cela pourrait s'avérer insuffisant à l'avenir compte tenu de l'expansion des programmes de développement rural et du nombre grandissant de projets. L'organisme est situé dans le centre rural de Montana Alavesa, dans le village d'Arraia-Maeztu (717 habitants), et dispose de bureaux dans chacun des territoires historiques, à proximité de la capitale provinciale<sup>7</sup>.

66. Mendikoi joue un rôle essentiel dans la procédure d'élaboration des PDR : l'organisme assure la bonne coordination des opérations et encourage la participation effective des parties intéressées locales aux phases préparatoire, puis opérationnelle. Il participe directement à la planification des PDR et assure le suivi de leur exécution dans le but de faciliter la gestion des ressources. S'agissant du développement rural, Mendikoi conduit également des travaux associés à l'analyse des projets, priorité étant donnée à la création de PME et à l'aide aux PME. Enfin, il réalise des études en matière d'infrastructure rurale et de déploiement des services publics (services sociaux, écoles).

67. Dans le domaine de la formation, agricole essentiellement, Mendikoi coopère avec le Département de l'éducation de la CAPV, des universités et des centres de recherche. Chacun des bureaux dispose de centres de formation qui dispensent trois types de cours :

- Une formation agricole, dispensée suivant des règles précises et dont l'organisation et l'inspection sont supervisées par le Département de l'éducation, qui met l'accent sur la gestion agricole. Il est prévu de dispenser ce type de formation dans les entreprises et à l'étranger, dans le cadre de bourses.
- Une formation professionnelle permanente, constituée de stages de moins de 150 heures dans les domaines définis sous la seule responsabilité de Mendikoi en fonction des besoins particuliers recensés et associés au potentiel de développement rural (l'agrotourisme par exemple). Les stages sont administrés par Mendikoi et financés par le Fonds social européen.
- Une formation professionnelle intensive, constituée de cours de plus de 150 heures, obéissant aux mêmes règles que la catégorie précédente.

68. Sur le front des technologies de l'information et de la communication, le rôle de Mendikoi prend rapidement de l'ampleur. L'organisme est responsable de l'exploitation de l'autobus « Internet et TIC » qui parcourt les zones rurales du Pays basque pour dispenser des cours de sensibilisation et de formation aux TIC. Il remplit aussi des fonctions stratégiques dans le déploiement des projets LEADER+ au Pays basque, entièrement destinés à exploiter les TIC au profit du développement rural : Mendikoi est l'un des

participants, avec 16 ADR, au Groupe d'action local dénommé Mendinet (voir la troisième partie), et facilite ainsi l'élaboration, l'examen et le suivi des projets.

#### 5) Le Forum rural mondial

Le Forum rural mondial (*Foro Rural Mundial*) est une association qui a été créée en 1999 avec l'appui des autorités basques en vue de « promouvoir le développement multifonctionnel de la vie rurale dans le cadre de la mondialisation ». Elle a pour membres des coopératives, des entreprises et des particuliers. L'association opère sous forme d'un réseau essentiellement présent en Europe et en Amérique latine, mais aussi en Afrique et en Asie. Elle a conclu des accords avec des institutions telles que l'IICA (Institut de coopération pour l'agriculture) et le réseau espagnol de développement rural (*Red Rural Española*). Le Forum organise des séminaires, des conférences, et différentes sortes de réunions pour approfondir l'analyse des effets de la mondialisation sur la vie, les sociétés, l'économie et l'environnement ruraux. Il s'emploie à définir des mesures visant à assurer un développement durable dans le contexte de la mondialisation et à formuler des propositions de politiques intégrées dans le monde rural. Dans ce cadre, il s'efforce de favoriser les échanges d'expériences en s'appuyant sur ses propres interventions au Pays basque, où il organise également des séminaires et des stages de formation destinés à un public autochtone.

### 3. Mise en œuvre des politiques de développement rural

#### *Introduction*

69. L'application des politiques de développement rural s'effectue au travers de plusieurs structures institutionnelles et mécanismes de coopération qui sont le produit de la décentralisation de la gestion des affaires publiques au Pays basque. La plus forte responsabilité en incombe donc au Département de l'agriculture et de la pêche (Direction du développement rural) de la CAPV, qui supervise le fonctionnement du Mendikoi, mais chaque *diputación foral* a son propre département chargé de l'agriculture ; ces derniers sont des partenaires de poids de Mendikoi dans la coordination et l'exécution des politiques<sup>8</sup>. La formulation fondamentale des politiques de développement rural est inscrite dans la loi de développement rural de la CAPV. L'instrument financier au travers duquel ces politiques sont principalement mises en œuvre est le Plan de développement rural durable (PDRS) de la CAPV (2000-2006). Ce document précise les grands axes du développement rural conformément aux principes directeurs établis par la Commission européenne. Les projets financés au titre du PDRS sont cofinancés par la CE avec les fonds du FEOGA-G.

70. A l'échelon local, toutes les *comarcas* de la CAPV disposent de leur propre programme de développement rural (PDR), qu'elles établissent séparément, même si toutes appliquent pour cela la même méthode issue de la loi sur le développement rural. Si la CAPV est l'organisme régional juridique reconnu par l'UE au travers duquel les fonds transitent et, à ce titre, présente les projets financés dans le cadre du PDRS du Pays basque à la Commission, le PDRS est défini en tenant compte des PDR locaux, et ceux-ci doivent être conformes aux objectifs généraux du PDRS.

71. Les politiques de développement rural au Pays basque, en vertu desquelles une *comarca* locale sans revenus propres (hormis ceux des municipalités qui la constituent) joue un rôle déterminant dans la définition des projets tandis que d'autres organismes, à l'échelon supérieur (administrations provinciales, le Gouvernement basque, et l'UE), sont responsables de leur financement, posent des problèmes en termes d'exécution. Des difficultés considérables peuvent dériver de la séparation entre l'élaboration du programme (le PDR) et la source de financement, même si les ADR mentionnées plus haut assurent une fonction utile d'intermédiaire pour veiller à ce que les projets envisagés soient conforme au PDRS tout en satisfaisant aux conditions requises pour le financement. Quoiqu'il en soit, une analyse coûts-bénéfices *ex ante* des projets s'impose, rôle qu'assument parfois le Mendikoi ou des cabinets conseils privés, mais il ne semble pas y avoir d'approche systématique à ce problème.

72. Une autre difficulté vient de ce que les financements ne sont accordés que sur une base annuelle ; il est donc plus difficile d'évaluer et d'exécuter les projets qui réclament des fonds sur plusieurs années étant donné l'incertitude associée au financement après la première année. Le *Plan de gestion annuel* (PGA) obligatoire a pour but de coordonner et de mobiliser les ressources nécessaires aux projets chaque année, l'objectif final étant de financer tous les projets qu'il englobe. Pour cela, il faut que les ADR et les administrations publiques parviennent à un consensus. D'un point de vue pratique, on peut noter que, bien que le PGA soit une procédure obligatoire, certaines *comarcas* le préparent avec retard, ce qui en fait un exercice très théorique.

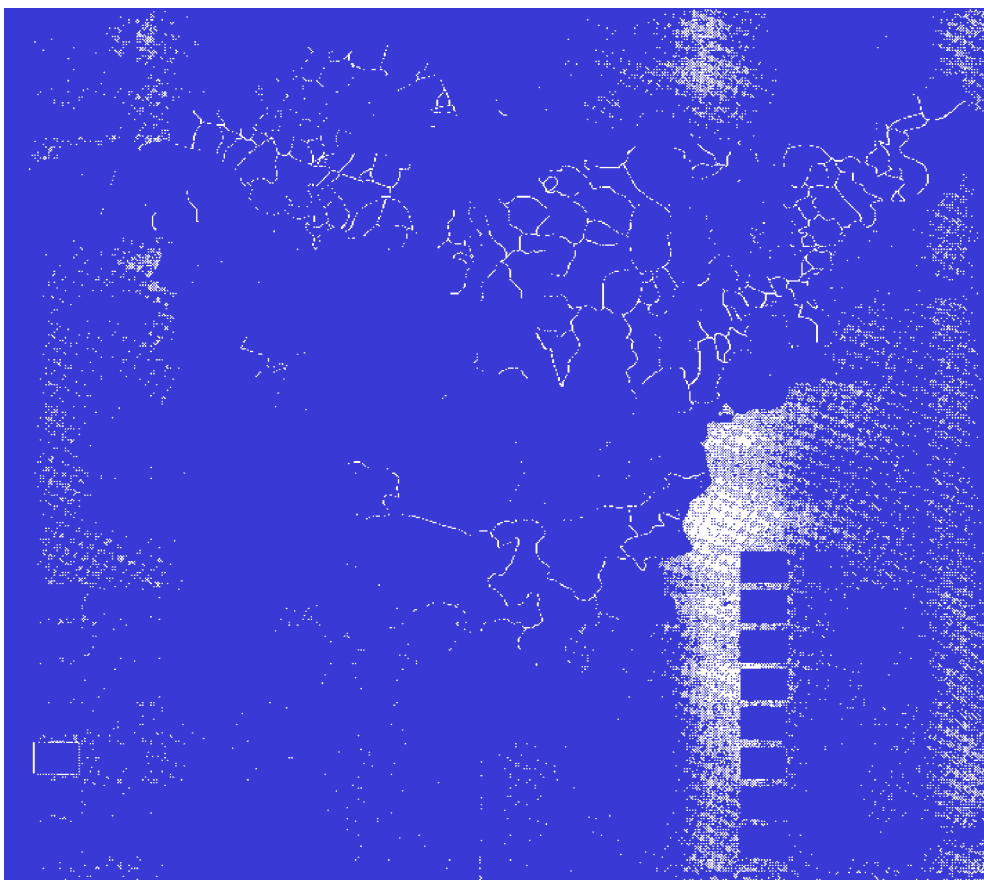
#### **3.1 Programmes de développement rural : exécution**

##### *3.1.1 Objectifs et caractéristiques des PDR : trois exemples*

73. Comme précédemment indiqué, les zones rurales du Pays basque présentent une grande diversité, souvent liée au relief, à la production agricole ou à la proximité d'un centre urbain. Cette diversité se retrouve dans les caractéristiques très différentes des trois *comarcas* (une dans chaque territoire historique)

où l'équipe de l'OCDE s'est rendue afin de recueillir des informations de première main sur l'exécution des politiques localisées, à l'échelon local et dans le cadre des PDR. Il convient tout d'abord de noter que les périmètres couverts par les PDR et les 2R<sup>9</sup> ne coïncident pas forcément. Dans la *comarca* de Montana Alavesa (Araba), toutes les municipalités sont classées 2R, tandis qu'à Urola Kosta (Gipuzkoa) ou Encartaciones (Bizkaia), certaines ne remplissent pas les conditions nécessaires pour bénéficier de ce statut, alors qu'elles sont couvertes par le PDR. Dans tous les cas, même dans la région à faible densité démographique de Montana Alavesa, il existe des synergies urbaines-rurales dues à la proximité de zones urbaines ou aux réseaux d'accès.

Figure 5. Municipalités 2R au Pays basque



Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche.

74. Les trois zones sont de superficie comparable (entre 324 km<sup>2</sup> et 485 km<sup>2</sup>) mais assez différentes sur le plan démographique. Montana Alavesa ne compte que 3 150 habitants, alors que la population d'Encartaciones est à peu près dix fois plus importante, et celle d'Urola Kosta vingt fois plus, ce qui montre le caractère plus rural d'Araba, où les densités de population sont faibles (6,50 en moyenne) par rapport à Encartaciones (près de 70 en moyenne) ou à Urola Kosta (près de 205)<sup>10</sup>. Cela montre bien l'existence de pressions urbaines à Encartaciones, et encore plus à Urola Kosta, chaque *comarca* affichant des contrastes prononcés : à Encartaciones la densité démographique des zones les plus rurales n'est que de

27, et de 37,1 à Urola Kosta, chiffres qu'il convient de comparer à celui de 345,1 des régions les plus urbanisées de cette dernière *comarca*.

**Tableau 9. Profil des trois comarcas rurales**

	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population (2001)	Densité démographique moyenne	Nombre de municipalités
Encartaciones (Bizkaia)	429.2	29 791	69.1 (27 dans la plupart des zones rurales)	10
Montana Alavesa (Araba)	485.3	3 150	6.49	6
Urola Kosta (Gipuzkoa)	324.4	66 500	204.8 (37.1 dans la plupart des zones rurales) (345.1 dans la plupart des zones urbaines)	11

Source : EUSTAT et OCDE.

75. Nous allons étudier ces *comarcas* et le déploiement des politiques de développement rural à l'intérieur de chacune d'elles selon le schéma suivant : une brève présentation des principales caractéristiques économiques et démographiques de la région, les différents types de mesures et de projets mis en œuvre au cours des 10 à 15 dernières années, les stratégies des PDR et enfin une brève évaluation des résultats obtenus et des enjeux à résoudre.

#### *Montana Alavesa*

76. La *comarca* de Montana Alavesa couvre 485,3 km<sup>2</sup> et compte 3 150 habitants répartis sur six municipalités. La plus grande (Campezo) recense un peu plus de 1 000 habitants et la plus petite (Lagran), 191 habitants. La densité démographique moyenne est de 69,1 pour la région, mais dans les zones les plus rurales, ce chiffre tombe à 27. Dans l'ensemble, la courbe démographique entre 1991 et 2003 a accusé une légère baisse, de 3 197 à 3 150 habitants, mais certaines localités ont vu leur population diminuer brutalement (Valle de Arana, moins 13,74 %) tandis que d'autres l'ont vu augmenter considérablement (Penacerrada, de plus de 20 %). Ce phénomène s'explique par l'attraction qu'exerce Vitoria, où de nombreux habitants travaillent désormais. Cette région montagneuse allie généralement agriculture et élevage, et ses paysages sauvages et sa nature intacte (parc naturel d'Izki) offrent un bon potentiel touristique. L'industrie est aussi présente dans certaines régions, notamment celle d'Arraia-Campezo.

77. Le déclin qu'a connu la région à la fin des années 80, associé au recul de l'emploi agricole, à l'exode rural et au vieillissement démographique, a suscité les premières mesures adoptées dans le but de renverser ces tendances négatives. La représentation des intérêts locaux a été assurée par l'Association pour l'agriculture de montagne « Izki », créée en 1989, à laquelle plus de cent parties intéressées, publiques et privées, ont adhéré. Au début des années 90, l'UE a classé la région dans la catégorie « 5b » et

plusieurs projets ont été engagés dans le cadre d'accords annuels avec le Département de l'agriculture de la CAPV, notamment en vue d'améliorer les infrastructures de première nécessité, de moderniser l'agriculture, de rénover les logements et de développer le tourisme (agrotourisme et investissement dans deux terrains de golf)<sup>11</sup>. Dans le cadre des programmes 5b et LEADER I, plus de EUR 15 millions ont été consacrés entre 1990 et 1993 au financement de ces projets (le financement public de la CAPV et les fonds privés représentent à peu près le même montant). De 1994 à 2003, la poursuite des mesures 5b, le programme LEADER II et le programme basque Erein ont généré un investissement total d'EUR 28 803 854, subventionnés à hauteur de 34% en moyenne par l'UE, et plus de 60 % dans deux localités (Campezo et Lagran). Au cours de cette période, priorité a été donnée au développement industriel<sup>12</sup>.

78. La période suivant l'année 2000 a été marquée par des évolutions résultant des changements apportés à la politique rurale basque, notamment la mise en œuvre de la procédure consultative qui a conduit à la formulation d'un PDR, approuvé en avril 2003, l'Association d'agriculture de montagne s'étant transformée en ADR, conformément à la loi de 1998 sur le développement rural, afin de prendre en considération des intérêts plus divers. L'analyse du PDR, réalisée avec Mendikoi et le cabinet-conseil LKS, a tenu compte des traits distinctifs des différentes régions de Montana Alavesa, divisée en cinq zones dans le but de concevoir des projets futurs adaptés au potentiel et aux besoins de chacune. La zone de Penacerrada se caractérise par son activité agraire (élevage) et son potentiel touristique, et n'a pratiquement aucune activité industrielle. La zone de Vega del Ega présente un profil analogue d'activité agraire, de tourisme naissant et de légère activité industrielle. La zone d'Iski est semblable, en termes économiques, à celle de Penacerrada. Celle d'Arraia-Campezo conjugue industrie et tourisme, et celle de Valle de Arana est comparable, sur le plan économique, à celle de Vega del Ega.

79. Les stratégies particulières définies pour chaque zone se présentent comme suit :

- *Penacerrada* : attirer de nouveaux habitants par la rénovation de logements et la création d'emplois, moderniser les exploitations agricoles, développer le tourisme (infrastructure et services) en coopération avec la région voisine de Rioja Alavesa (vins), renforcer l'identité et la culture locales et améliorer l'infrastructure routière.
- *Vega del Ega* : développer le potentiel touristique (deux nouveaux terrains de golf), soutenir la petite industrie à Bernedo dans le but de créer des emplois et d'enrayer la migration, améliorer le logement, les services fondamentaux et le réseau routier.
- *Izki* : développer le tourisme (potentiel du parc naturel) par la mise en place d'une capacité d'infrastructure adaptée, développer l'agriculture (élevage), rehausser la qualité de vie (services éducatifs, sanitaires et de transport).
- *Arraia-Campezo* : consolider l'axe Arraia-Campezo en tant que principale zone industrielle de Montana Alavesa, favoriser le développement de zones industrielles par l'établissement d'infrastructures adéquates, promouvoir le tourisme (proximité d'un parc naturel), améliorer le logement.
- *Valle de Arana* (région qui a enregistré le recul démographique le plus prononcé) : construire des logements et tous les services et infrastructures fondamentaux, y compris en matière de loisirs, moderniser l'agriculture, améliorer le réseau routier, développer le potentiel touristique (parc naturel d'Entzia).

80. Il est trop tôt pour évaluer les retombées du PDR et des derniers projets financés depuis 2000. Par contre, la courbe démographique de certaines zones (Arraia, Penacerrada) accuse un renversement positif

prononcé tandis que d'autres affichent des baisses encore fortes (Valle de Arana et Campezo, quoique à un moindre degré) ; deux autres enregistrent un léger fléchissement, et une autre une petite augmentation. Les synergies urbaines-rurales semblent expliquer les tendances les plus favorables, bon nombre de (nouveaux) résidents de la région se rendant à Victoria chaque jour pour travailler tandis que d'autres sont restés ou se sont installés dans une région où ces évolutions, liées au développement du tourisme, ont créé des emplois locaux (commerce de détail, restaurants...). La gageure à l'avenir sera d'assurer le développement harmonieux de toutes les *comarcas* en offrant véritablement aux régions retardataires la possibilité de tirer profit de la proximité de Vitoria et de recevoir une part équitable des revenus touristiques sans pour autant compromettre la réussite des régions plus dynamiques qui ont encore besoin d'une assistance pour inscrire leur développement dans la durée.

### *Urola Kosta*

81. La *comarca* d'Urola Kosta couvre 324,4 km<sup>2</sup> et compte 66 500 habitants répartis sur 11 municipalités, dont certaines se situent sur la côte et d'autres dans la région montagneuse de l'intérieur. La plus grande municipalité, Zarautz, (21 078 habitants en 2001) est une station balnéaire à la mode à forte densité démographique (1 474 habitants par km<sup>2</sup>). La plus petite, Beizama, (160 habitants) se trouve à l'intérieur, sa densité de population étant de loin la plus faible enregistrée dans la *comarca* : 9 habitants par km<sup>2</sup> (la moyenne dans ces zones rurales étant de 37). Seuls 7,7 % de la population résident dans les zones rurales de la *comarca*, mais celles-ci représentent près de 50 % de la superficie<sup>13</sup>. En termes de développement rural, quatre municipalités seulement se sont vu reconnaître le statut 2R, mais le PDR intègre les synergies rurales-urbaines puisqu'il concerne l'ensemble de la *comarca*. On ne sera pas surpris de constater que, depuis 1996, les courbes démographiques accusent une baisse dans les zones rurales et une hausse dans les régions urbaines. Les zones rurales présentent des collines étendues idéales pour le pâturage, aussi l'agriculture est-elle essentiellement tournée vers l'élevage. Du point de vue touristique, la zone montagneuse de l'intérieur, bien préservée, se targue de posséder le parc naturel d'Ernio-Pagoeta, tandis que la grande ville d'Azpeitia (13 708 habitants), lieu de naissance de Saint-Ignace de Loyola, attire des foules visiteurs avec sa vaste basilique baroque.

82. La mise en œuvre de politiques de développement rural dans la *comarca* a débuté à la fin des années 80 avec la création de l'Association d'agriculture de montagne d'Urola Kosta (Urkome) en 1987. Cette dernière, qui intégrait les 11 municipalités de la *comarca*, avait pour objectif d'améliorer les conditions de vie, notamment par la prestation de services adéquats, dans les zones rurales. Entre 1987 et 2004, la somme d'EUR 14 717 679 a été consacrée à différents projets<sup>14</sup> portant essentiellement sur l'approvisionnement en eau (près d'EUR 4 700 000), l'amélioration des chemins (EUR 3 900 000), l'infrastructure et les services de base (près d'EUR 2 millions) et l'aide à la commercialisation des produits agricoles (EUR 3 522 000). Un peu plus d'EUR 6 millions de ce total ont été couverts par des subventions (UE, CAPV, *diputación foral*). Des investissements et subventions considérables ont été consacrés aux localités d'Aia (1 610 habitants, un investissement de près d'EUR 6 153 000 subventionné à hauteur de 19 %), Errezil (615 habitants, un investissement d'EUR 4 313 537 subventionné à 24 %) et Beizama (160 habitants, EUR 2 021 500 subventionnés à hauteur de 32 %), et orientés sur les domaines mentionnés ci-dessous.

83. Le plan de zonage d'Urola Kosta suit un schéma spécifique du fait qu'il a été établi en même temps que celui d'une région adjacente (Tolosaldea) particulièrement urbanisée en raison de la proximité de San Sebastián. Des huit zones combinées de Tolosaldea-Urola Kosta (qui relevaient auparavant des financements 5b), deux seulement, les zones VII et VIII, appartiennent à Urola Kosta. Il est envisagé de réviser séparément les PDR de chaque région à l'avenir, les zones d'Urola Kosta étant davantage attirées par Azpeitia et Zarautz, les localités plus urbanisées de cette *comarca*. La zone VII surplombe en partie la côte et se consacre à l'élevage, mais présente aussi un potentiel touristique. L'objectif est de renforcer l'activité industrielle de la région, de développer l'infrastructure de tourisme et d'améliorer celle des

services (santé, services sociaux et communications). Les localités de la zone VIII sont plus petites et plus éloignées des centres urbains, ont une vocation agricole plus prononcée et sont dotées d'infrastructures et de services insuffisants. La stratégie vise à intensifier une activité industrielle réduite mais naissante, à mettre des logements en chantier et à améliorer l'infrastructure fondamentale (communications, approvisionnement en eau et assainissement).

84. *Aia* (zone VII) comprend une zone industrielle et présente un fort potentiel touristique (14 sites d'agrotourisme créés à ce jour) associé à la proximité du parc naturel d'Ernio-Pagoeta. L'un des projets originaux réalisé ici est celui du centre rural multifonctionnel, qui est à la fois une maison de retraite et un centre d'accueil journalier pour les personnes âgées encore capables de vivre chez elles ; il assure ainsi différents services (taxis pour les personnes âgées et handicapées) tout en entretenant les liens sociaux. *Errezil* (zone VIII) affiche encore un taux élevé de travailleurs agricoles (18 %), qu'elle s'efforce donc de maintenir, et développe le tourisme. Un local multifonctionnel situé dans la mairie offre désormais des services sanitaires, postaux et de commerce de détail ; un autre centre multifonctionnel, installé dans une maison historique restaurée, associe un restaurant, un point d'accès public à l'Internet et une maison de retraite. Seuls 8 % de la population active de *Beizama* (zone VIII) travaillent dans l'agriculture ; cette petite municipalité s'efforce donc de diversifier les activités. Une École de l'environnement, installée dans une maison restaurée du village, propose un cours d'initiation aux élèves d'autres parties de la province. Elle est associée à une école maternelle municipale, laquelle constitue un élément essentiel pour retenir la population jeune.

85. Dans cette *comarca*, les financements antérieurs et les activités actuelles du PDR se sont fortement concentrés sur quelques localités véritablement rurales, alors que la majorité d'entre elles sont avant tout urbaines. Contrairement à d'autres zones rurales proches de grandes villes, les pressions urbaines sur la campagne ne sont guère ressenties à Urola Kosta. Au contraire, la proximité de la ville offre des possibilités, qui ont été exploitées, de développer le tourisme et de stabiliser la population, notamment par la fourniture de logements et de services adéquats (comme l'Internet haut débit) à de nouveaux résidents qui travaillent souvent dans des villes aussi éloignées que San Sebastián. La gageure à l'avenir consistera à développer de nouvelles activités afin d'offrir des emplois locaux permanents en capitalisant sur les avantages de la région, comme la qualité de l'environnement ou le coût modéré des sites industriels, dès lors que l'infrastructure routière appropriée sera en place pour desservir les zones les plus reculées<sup>15</sup>.

### *Encartaciones*

86. La *comarca* d'Encartaciones couvre 429,2 km<sup>2</sup> et comptait en 2001 29 663 habitants vivant dans 10 municipalités. La plus grande, Zalla, recense 7 857 habitants et la plus petite, Lanestosa, 228 à peine. La densité moyenne est de 69 habitants/km<sup>2</sup> mais, dans les zones les plus rurales, elle est de 27 seulement. Seuls 8 906 habitants résident en zone rurale, mais ces dernières couvrent les trois quarts de la superficie environ. Du point de vue du développement rural, six municipalités, représentant près de 26 % de la population, ont droit au statut 2R. Les courbes démographiques marquent dans l'ensemble une légère baisse mais, dans certaines des zones les plus rurales, on observe un léger redressement depuis 1996. Par contre, le vieillissement démographique est inquiétant. Les personnes âgées de plus de 65 ans représentent 21,6 % de la population, contre une moyenne de 18,5% en Bizkaia, surtout dans les zones rurales où 25,5% de la population ont 65 ans au moins. Cette région présente plusieurs caractéristiques doubles : un relief côtier et montagneux, une activité agricole et industrielle, des localités rurales et urbaines, ces dernières étant par ailleurs soumises à l'attraction de Bilbao du fait que la partie la plus orientale de la *comarca* jouxte l'aire métropolitaine de cette ville. Il existe d'importants contrastes entre les zones résidentielles situées à l'est et les zones rurales reculées de l'ouest qui sont consacrées à l'élevage (la plus forte concentration en Bizkaia) et offrent également un bon potentiel touristique.

87. Créée en 1991, l'Association d'agriculture de montagne d'Encartaciones a été l'une des premières du genre en Bizkaia et, conformément à la loi de 1998, a récemment été transformée en Association de développement rural. Sa caractéristique la plus intéressante est que la *diputación foral*, par un décret adopté en 1994, lui a ordonné d'intégrer huit municipalités appartenant à la zone métropolitaine de Bilbao de manière à assurer le développement harmonieux de la *comarca* en faisant une place adéquate aux synergies entre zones urbaines et rurales. L'ADR compte maintenant 18 municipalités parmi ses membres, outre les représentants d'autres intervenants publics et privés. La gestion des fonds reçus pour financer les projets est assurée par un organisme distinct, l'Agence pour le développement rural d'Encartaciones. De 1994 à 2003, quelque EUR 25 203 034 ont été alloués à différents projets concernant pour l'essentiel l'approvisionnement en eau et l'amélioration des chemins ruraux (EUR 4 millions environ), l'infrastructure et les services de base (EUR 9 462 009), la diversification économique (EUR 9 684 434) et le logement (EUR 1 025 104). Trente-quatre pour cent de cette somme ont été couverts par des subventions (UE, CAPV, *diputación foral*). Des investissements considérables ont été consacrés aux localités de Carranza (2 887 habitants, investissement d'EUR 5 417 651 subventionné à hauteur de 34 %), Galdames (799 habitants, investissement d'EUR 5 417 133 subventionné à 40 %) et Arcentales (655 habitants, investissement d'EUR 3 172 779 subventionné à 38 %).

88. Le PDR a divisé la *comarca* d'Encartaciones (dix municipalités) en quatre zones. La zone 1 (Balmaseda, Zalla, Guñes et Gordexola), voisine de la zone métropolitaine de Bilbao, regroupe 75 % de la population. Elle est très industrialisée. Les trois autres correspondent aux zones rurales (2R). La zone 2 (Sopuerta et Galdames), une ancienne région minière au nord, possède une petite activité agricole et un potentiel touristique (patrimoine). La zone 3 (Trucios et Arcentales) est profondément rurale et n'a pas d'industrie, mais présente un potentiel touristique (futur parc naturel d'Armanon). Ces deux zones sont en grande partie séparées par une enclave appartenant à la Cantabre, et il est difficile d'y accéder. La zone 4 (Carranza et Lanestosa) est la région la plus rurale d'Encartaciones ; elle affiche une densité démographique particulièrement faible et présente un accès difficile en raison d'un relief tourmenté. L'agriculture est orientée sur l'exploitation laitière (projet d'usine de traitement) et le potentiel touristique est intéressant (grottes, patrimoine architectural). Le PDR, dans son évaluation de ces zones rurales, souligne le manque d'infrastructures essentielles, surtout en termes de routes, auquel un plan à long terme de la *diputación foral* devrait remédier. Par ailleurs, l'absence d'établissements éducatifs à Lanestosa et Galdames impose des temps de déplacement importants jusqu'aux localités principales.

89. Les projets engagés pour stimuler le développement rural dans les zones 2R sont variés. Dans la région la plus agricole (Carranza), à savoir la zone 4, deux projets de grande envergure sont en cours : l'usine laitière susmentionnée (investissement prévu : plus d'EUR 3 millions) et un programme de visioconférence pour la formation des agriculteurs. Dans la zone 3, une radio locale couvrant l'ensemble de la *comarca* a été lancée, et un système d'alarme pilote est à l'essai pour permettre aux personnes âgées de continuer à vivre chez elles, même dans les villages isolés. Des systèmes de messagerie SMS relaient l'information à des médecins, du personnel médical et des travailleurs sociaux dans le cadre de ce projet LEADER+. Dans la zone 2, une forte priorité a été accordée aux programmes et aux activités destinés aux jeunes, notamment aux échanges internationaux d'étudiants (Galdames). Cette municipalité a également développé une vaste zone industrielle où les activités traditionnelles (assemblage de composants en fer, 24 employés) côtoient les TIC. Lanalden, une entreprise privée lancée il y a quatre ans avec le soutien financier d'une société de capital-risque publique<sup>16</sup> est un centre d'appel, un site de télétravail et un service d'archivage informatique. Elle emploie en permanence 20 personnes, essentiellement des femmes, mais les embauches temporaires portent parfois ce chiffre à 100 personnes. Enfin, il existe un projet touristique important à Sopuerta : la rénovation d'une vieille usine sidérurgique (El Pobal), dont les bâtiments datent du XVI<sup>e</sup> siècle, qui appartient aujourd'hui à la *diputación foral*.

90. Encartaciones présente une approche intéressante aux problèmes du développement rural dans une zone rurale qui jouxte d'une part des localités urbaines et d'autre part une aire métropolitaine. Le fait

que l'ADR comprend des municipalités qui appartiennent à l'aire métropolitaine de Bilbao peut faciliter la résolution de problèmes dérivant de l'utilisation des terres et des transports les reliant à la ville. Cela permet également aux parties les plus urbanisées d'Encartaciones de ne pas être seulement des banlieues de Bilbao, mais d'organiser leur développement en liaison avec leur arrière-pays rural, qui offre des agréments. Quoi qu'il en soit, la réalisation de certains projets réclame souvent de gros investissements publics, comme c'est le cas des routes ou des établissements éducatifs dans les zones rurales, ou de la rénovation d'un patrimoine exceptionnel comme l'usine sidérurgique d'El Pobal. La procédure de PDR, si elle bien menée, peut guider les responsables publics à l'échelon provincial et de la CAPV vers cet objectif de façon à conforter les perspectives de développement local et les projets fondés sur l'exploitation des ressources locales.

### **3.2 Les objectifs de la CAPV : politiques de développement rural et financement**

#### *3.2.1 Le développement rural au cours de la décennie écoulée*

Le programme 5b

91. Les programmes de développement rural antérieurs au Pays basque étaient centrés sur les villes et les *comarcas* jugées retardataires et rurales au regard de certains critères de l'UE et classées dans la catégorie « 5b » ; le gouvernement basque a par la suite élargi cette catégorie à d'autres régions en déclin, définissant ainsi le périmètre des zones 2R qu'illustre la carte présentée plus haut. Le programme 5b a été le grand programme de développement rural des années 1994-1999, au cours desquelles près d'EUR 122 millions ont été dépensés. A titre de comparaison, EUR 18 millions ont été consacrés pendant la même période à l'autre grand programme de développement rural, LEADER II. Le programme 5b a donc absorbé plus de 85 % des dépenses dans ce domaine.

92. Le tableau 10 montre que le gros des dépenses du programme 5b, EUR 87,5 millions (soit 67,8 % du total) est allé aux projets associés à la création d'emploi. Qui plus est, l'essentiel de ces fonds (73 %) provenait du secteur privé. L'UE a participé à hauteur de 14 % et le Gouvernement basque de 11 %. On estime que cet investissement a permis de créer 631 nouveaux emplois et d'en préserver 605 entre 1994 et 1999. Si l'on suppose que la moitié environ des fonds a abouti à la création d'emplois et que l'autre a permis d'en préserver, le coût par emploi créé ou préservé s'élève à près d'EUR 70 000. Or, comme indiqué plus haut, seul un quart environ des fonds provenait de sources publiques. Ainsi, selon les mêmes hypothèses, chaque emploi créé ou conservé représente un coût public d'environ EUR 17 500, somme qui n'en est pas moins considérable. S'il est généralement moins coûteux de conserver un emploi que d'en créer un, ce chiffre constituerait une sous-estimation du coût de la création d'un emploi et une surestimation du coût de sa préservation.

93. Les dépenses consacrées à l'infrastructure de base viennent en deuxième position, soit 11,7 %. Contrairement à la création d'emploi, leur plus grande part (79 %) a été financée par le secteur public, dont la moitié par l'UE. Suivent en troisième position les dépenses consacrées au logement rural (10,5 % du total), elles aussi principalement financées par le secteur public. Viennent en quatrième lieu les dépenses dans les ressources naturelles et l'environnement (7,1 %), presque entièrement financées par le secteur public, dont la moitié par l'UE.

**Tableau 10. Financement du DOCUP O 5b (1994-1999) au Pays basque (en euros)**

Nature de l'investissement	Nature de l'inv. en % du total	Total de l'investissement ou des dépenses	Total fin. public (%)	Financement public				Fin. privé (%)
				UE (%)	National		Autres (local) (%)	
					TOTAL (%)	Central (%)		
I.1. Infrastructure rurale	11.7	14 225 298	79	40	0	0	40	21
II.1. Diversification agricole	16.7	20 367 568	29	15	0	11	4	71
III.1. Préservation de la biodiversité	6.9	8 361 047	96	48	0	13	35	4
III.2. Protection de l'environnement rural	0.2	275 180	99	50	0	0	50	1
IV.1. Mise en valeur/rénov. noyaux ruraux	6.1	7 435 979	83	41	0	13	28	17
VI.1. Assistance technique	0.3	409 412	100	75	0	19	6	0
<b>TOTAL SOUS-PROGRAMME I: FEOGA-O</b>	<b>41.9</b>	<b>51 074 484</b>	<b>63</b>	<b>32</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>37</b>
II.2. Investissement productif	41.5	50 504 767	24	12	0	11	1	76
II.3. Tourisme rural	9.4	11 453 463	35	18	0	10	8	65
II.4. Technologie de recherche-développement	0.2	221 386	100	50	0	50	0	0
IV.2. Infra. services et développement local	4.4	5 343 255	58	29	3	3	23	42
<b>TOTAL SOUS-PROGRAMME II: FEDER</b>	<b>55.5</b>	<b>67 522 871</b>	<b>29</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>71</b>
V.1. Aide à l'emploi	0.4	537 454	100	50	0	50	0	0
V.2. Formation active	2.2	2 620 137	96	49	0	46	1	4
<b>TOTAL SOUS-PROGRAMME II: FSE</b>	<b>2.6</b>	<b>3 157 591</b>	<b>97</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>47</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
EJE I: Infrastructure de base	11.7	14 225 298	79	40	0	0	40	21
EJE II: Diversif. activités, création d'emplois	67.8	82 547 184	27	14	0	11	3	73
EJE III: Environnement /ressources naturelles	7.1	8 636 227	96	48	0	12	36	4
EJE IV: Amélioration du logement rural	10.5	12 779 234	72	36	1	9	26	28
EJE V Ressources humaines	2.6	3 157 591	97	50	0	47	1	3
EJE VI: Assistance technique	0.3	409 412	100	75	0	19	6	0
<b>TOTAL PROGRAMME (5b)</b>	<b>100.0</b>	<b>121 754 946</b>	<b>45</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>55</b>

Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche.

## LEADER II

94. Le programme LEADER (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*) de l'Union européenne a pour ambition de développer une approche intégrée aux programmes de développement rural en encourageant les initiatives locales. Il cherche à financer des projets fondés sur une coopération public-privé et intergouvernementale et sur la participation du secteur privé dans une zone géographique déterminée englobant de nombreuses municipalités dans le cadre de projets multisectoriels innovants. Le programme a connu trois phases : LEADER I, qui a été lancé en 1991, LEADER II, qui a couvert la période 1994-1999, et le programme LEADER + en cours (2000-2006).

95. Sur le plan budgétaire, le programme LEADER II a été nettement plus restreint au Pays basque que le programme 5b : la somme investie dans ce cadre entre 1994 et 1999 a totalisé EUR 18,2 millions, alors que l'investissement au titre du programme 5B s'est élevé, comme déjà signalé, à EUR 121,7 millions.

**Tableau 11. Le programme LEADER II au Pays basque – 1994-1999 (en milliers d'euros)**

Type de programme	Investissement ou dépenses	Financement public			Fonds de l'UE	Financement privé
		Central	Régional	Local		
LEADER II	18 265,04	0.00	2 686.93	0.00	2 686.93	12 891.17

Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche.

96. Au Pays basque, la majeure partie des investissements effectués au titre du programme LEADER II a été axée sur le tourisme rural (42 % du total) et les petites entreprises (48 %). La part du financement privé dans ces domaines a été considérable, le secteur public ayant apporté 28 % environ des fonds destinés aux projets de tourisme rural, et 23 % de ceux destinés aux petites entreprises. Les fonds publics ont été répartis à part égale entre l'UE et la CAPV.

97. D'après les évaluations, les investissements relevant du programme LEADER II auraient entraîné la création de 184 emplois à temps complet et 27 à temps partiel. Il est difficile de savoir quel pourcentage de l'investissement effectué dans le cadre du programme est destiné à créer des emplois, mais si l'on suppose que la moitié de l'argent consacré aux projets LEADER II vise cet objectif, et que 200 emplois environ ont été créés, le coût par emploi créé s'établit à quelque EUR 45 000. Étant donné que le secteur public apporte un quart du financement environ, le coût public de chaque emploi créé, selon les hypothèses ci-dessus, s'élèverait à peu près à EUR 11 000, somme considérablement inférieure au montant estimé d'EUR 17 500 dans le cadre du programme 5b (qui est probablement une sous-estimation). Il convient toutefois de noter que l'on ignore une donnée essentielle pour procéder aux calculs concernant le programme LEADER II, à savoir dans quelle mesure les projets du programme ont servi à créer des emplois, proportion que l'on a estimée plus haut à 50 %.

**Tableau 12. Investissement et financement au titre du programme LEADER II (projets payés jusqu'au 31/12/2001)**

Milliers d'ESP

Nature de l'investissement	Nature de l'inv. en % du total (%)		Inv. public en % de l'inv. total (%)	UE				National			Privé en % de l'inv. total (%)
	Inv. total	Inv. en % de l'inv. total (%)		Inv. en % de l'inv. total (%)	FEOGA	FEDER	FSE	Inv. national en % de l'inv. total (%)	Central	Auto-nomie	
B1 Assistance technique et développement rural	4	109 907	96	48	49 630	3 278	0	48	52 908		4
B2 Formation professionnelle	2	53 490	95	47	0	0	25 392	47	25 392		5
B3 Tourisme rural	42	1 274 451	28	14	43 741	136 079	0	14	179 820		72
B4 Petites entreprises	48	1 468 263	23	11	29 216	139 336	0	11	168 552		77
B5 Développement et commercialisation de produits agricoles	4	112 071	28	14	15 794	0	0	14	15 794		72
B6 Protection et amélioration de l'environnement	1	15 215	23	12	0	1 777	0	12	1 777		77
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>3 033 397</b>	<b>29</b>	<b>15</b>	<b>138 381</b>	<b>280 470</b>	<b>25 392</b>	<b>15</b>	<b>444 243</b>		<b>71</b>

Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche et calculs de l'OCDE.

**Tableau 13. Retombées du programme LEADER II**

Type de bénéficiaire		
Particuliers		64
Hommes		37
Femmes		27
Entreprises		61
Administrations		31
Associations		30
Coopératives		5
Total		191
Type de projets		
Assistance technique		2
Formation		5
Tourisme rural		11
Petites entreprises		33
Développement		6
Environnement		2
Résultats		
Nouveaux emplois		221
Temps complet		184
Hommes		104
Femmes		80
Temps partiel		27
Hommes		9
Femmes		28
Nouvelles entreprises		45
Nouveaux organismes		2
Consolidation de l'emploi		109
Tourisme/ nombre de lits		195
Hausse du tourisme		22

Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche.

### 3.2.2 Programmes en cours

#### Financement du PDRS et du FEOGA-G

98. Comme déjà indiqué, le mécanisme financier central pour l'exécution de la politique rurale au Pays basque est le PDRS, un plan de six ans couvrant la période 2000-2006 élaboré par la CAPV, qui définit les axes généraux du développement régional conformément aux directives établies par la Commission européenne. Les projets financés dans ce cadre sont co-financés par la CE avec des fonds du FEOGA-G. Le financement public total prévu sur ces six ans se monte à EUR 235,760 millions, dont 121,199 millions correspondent au concours de l'UE. A mi-parcours, l'investissement total (2000-2003) s'élevait à EUR 355 millions, dont 226 millions (64 %) de financements privés, les financements publics étant répartis à part à peu près égale entre l'UE et le Pays basque.

**Tableau 14. PDRS du Pays basque, 2000-2003 (dépenses en milliers d'euros)**

Type de programme	Investissement ou dépenses	Financement public				Financement privé
		Central	Régional	Local	Fin. UE	
PDRS	355 602.92	0.00	18 359.71	45 855.84	65 402.83	225 984.52

Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche.

99. La réforme de la PAC pour la période 2000-2006 a placé le financement des mesures de développement rural sous l'égide du FEOGA-G, et écarté le fonds social FSE et le fonds régional FEDER. C'est pourquoi le PDRS tend quelque peu à favoriser le secteur primaire et marque une certaine rupture par rapport aux plans antérieurs, qui se fondaient sur une conception plus intégrée des zones rurales. Le PDRS a pour priorités de consolider l'activité agricole en tant que composante intégrale du développement socio-économique rural, comprenant non seulement la production, mais aussi l'environnement naturel. Le FSE finance les programmes de formation dans les zones rurales avec des fonds du Département du travail à l'appui de programmes du Mendikoi<sup>17</sup>. Le Département des finances supervise les fonds du FEDER intervenant parfois dans des projets d'infrastructure rurale.

100. Les projets partiellement financés par le FEOGA-G s'inscrivent dans l'une des neuf catégories énumérées au tableau 15, qui indique également le nombre de bénéficiaires, le montant total de l'investissement effectué et le pourcentage subventionné de chaque catégorie entre 2000 et 2003. Si la majeure partie des projets concerne la sylviculture, le montant des subventions fait apparaître quatre grands domaines de financement : adaptation et valorisation des zones rurales (28,9%), amélioration de la commercialisation et de la qualité des produits agricoles (26,8 %), sylviculture (20%) et investissement dans des exploitations agricoles (20 %). On observe une nette tendance en faveur des projets agricoles au détriment des projets localisés, ce qui tient en partie aux politiques de l'UE concernant le programme FEOGA-G, où la majorité des projets susceptibles de bénéficier d'un financement sont de nature agricole. De ce fait, la plupart des projets ont une orientation agricole.

**Tableau 15. Catégories et financement des projets du FEOGA-G, 2000-2002 (millions d'euros)**

Catégorie	Bénéficiaires		Investissement total			Total subventions	
	Nombre	%	Millions d'EUR	%	Subventions en % de l'inv. total (%)	Millions d'EUR	%
I. Investissement dans les exploitations agricoles	2 203	9.85	98.9	23.0	24.5	24.2	15.92
II. Établissement de jeunes agriculteurs	113	0.5	1.0	0.2	100.0*	1.0	0.66
III. Enseignement et formation agricoles	1 177	5.26	0.55	0.1	53.0	0.3	0.2
IV. Cessation prévue d'activités agricoles	109	0.48	0.46	0.09	100.0*	0.46	0.3
V. Indemnités destinées aux zones défavorisées	2 555	11.42	8.93	2.08	100.0*	8.93	5.88
VI. Protection de l'environnement rural naturel	1 223	5.47	2.17	0.51	100.0*	2.17	1.43
VII. Amélioration de la commercialisation et de la qualité des produits agricoles	178	0.8	164.4	38.3	24.08	40.9	26.9
VIII. Sylviculture	13 478	60.2	54.5	12.7	56.0	30.5	20.1
<b>IX. Adaptation et valorisation des zones rurales</b>	1327	5.93	98.45	22.9	44.1	43.49	28.6
Total	22 363	100.00	429.36	100.0	35.4	151.95	100.00

\* Dans ces cas, le total de l'investissement et des subventions est identique parce qu'il s'agit d'aides purement agricoles associées à une activité agricole.

Source : Évaluation intermédiaire du PDRS. Université du Pays basque. 2004.

**Tableau 16. Sous-catégories de la catégorie IX : adaptation et valorisation des zones rurales**

Catégorie	Bénéficiaires		Investissement total		Total subventions	
	Nombre	%	Millions d'EUR	%	Milliers d'EUR	%
IXa- Bonification des terres	2	0.15	0.17	0.15	155.7	0.35
IXb- Remembrement des terres	3	0.22	1.28	0.39	390.0	0.89
IXc- Services de substitution et assistance au développement agricole	263	19.81	0.2	0.2	201.0	0.43
<b>IXd-</b> Commercialisation de produits agricoles de qualité	1	0.07	0.61	0.26	262.0	0.60
<b>IXe-</b> Services de base pour l'économie et la population rurales	203	15.29	19.745	6.7	6 707.0	15.4
<b>IXf-</b> Rénovation et aménagement des petites villes	227	17.1	16.864	7.1	7 134.0	16.4
IXg- Diversification des activités agricoles	19	1.41	2.385	1.08	1 083.0	2.49
IXh- Gestion des ressources en eau agricole	31	2.31	16.526	15.5	15 540.0	35.7
IXi- Construction et amélioration d'infrastructures	388	29.23	20.373	7.3	7 320.0	16.8
<b>IXj-</b> Développement du tourisme, des arts et de l'artisanat	174	13.11	19.561	4.8	4 891.0	11.24
<b>IXk-</b> Protection des itinéraires touristiques et de l'environnement et de l'économie agricoles et forestiers	26	1.94	0.71	0.5	506.0	1.16
IXl- Rétablissement de la capacité de production des terres	6	0.45	0.03	0.02	23.7	0.05

Source : Évaluation intermédiaire du PDRS. Université du Pays basque. 2004.

101. Les projets non agraires du PDRS couvrent les catégories VI, VII et IX, qui représentent environ 9 % des bénéficiaires et 52 % des dépenses. Or, même dans la catégorie IX, on remarque un nombre substantiel de sous-catégories agraires. Le tableau 17 énumère les types de projets assimilables à des projets non agricoles dans le cadre du FEOGA-G, en se limitant aux sous-catégories IX d, e, f, j et k. Il en ressort que 44% seulement des crédits de la catégorie IX, et 40% seulement des projets du FEOGA-G sont véritablement de nature à favoriser le développement. Ces derniers mis à part, les projets de nature non agraire sont ceux du programme LEADER+ de l'UE ou ceux du programme EREIN du gouvernement basque, que l'on examinera plus loin.

**Tableau 17. Mesures non agricoles dans le cadre des projets financés par le FEOGA-G**

	Bénéficiaires		Investissement total		Total subventions	
	Nombre	%	Millions d'EUR	%	Milliers d'EUR	%
Investissements non agricoles						
VI. Protection de l'environnement rural naturel	1 223	5.47	2.17	0.5	2 170	1.43
VII. Amélioration de la commercialisation et de la qualité des produits agricoles	178	0.8	164.4	38.3	40 900	26.9
IX. (d+e+f+j+k) Adaptation et valorisation des zones rurales	631	2.83	57.5	13.39	19 501	12.84
Total des investissements non agricoles	2 032	9.1	224.07	52.18	62 571	41.17
Total des investissements agricoles	20 331	90.9	205.29	47.81	89 379	58.83

Source : Évaluation intermédiaire du PDRS. Université du Pays basque. 2004.

102. Le tableau 18 présente certains des effets sociaux du PDRS. Le programme recense quelque 21 000 bénéficiaires environ, dont une certaine majorité d'hommes. Ici aussi, le pourcentage de bénéficiaires d'investissements non agricoles est faible puisqu'il constitue quelque 12 % seulement du total.

**Tableau 18. Effets sociaux du PDRS (2000-20003)**

Catégorie d'investissement	Nombre de bénéficiaires	Hommes	Femmes	% de femmes
I	2 203	1 455	748	33.9
II	113	68	45	39.8
III	1 177	737	440	37.4
IV	109	46	63	57.8
V	2 555	1 854	701	27.4
VI	1 223	724	499	40.8
VII	0	0	0	
VIII (1)	13 478	5 823	1 696	22.4
IX	210	155	55	26.0
TOTAL	21 068	10 862	4 247	28.1

1. Les données par sexe ne sont pas disponibles pour la province de Bizkaia (5 922 bénéficiaires en tout).

Source : Évaluation intermédiaire du PDRS. Université du Pays basque. 2004.

103. Le Département du développement rural a mis deux programmes en place au sein du PDRS, Agrotourisme et Erein, afin de canaliser l'assistance sur sept domaines qui forment l'assise du plan. Agrotourisme est financé au titre de la catégorie d'investissement I du FEOGA-G. Erein, qui est dans l'ensemble plus proche d'un véritable développement rural, représente les catégories III, IXb, IXd, IXe, IXf, IXg, et IXj. Il convient de noter qu'Erein offre trois formes d'assistance : l'aide cofinancée par le

FEOGA-G analysée ci-dessous, l'aide au développement économique et à l'infrastructure des zones rurales financée sur ses fonds propres, et l'assistance à l'emploi dans les zones rurales.

104. Le programme Agrotourisme ne représente que EUR 2 millions, soit moins de 1 % du total des crédits. La dotation du FEOGA constitue environ 38% du total, la CAPV et les trois provinces se partageant à parts égales les 62 % restant (35 % de cette part correspondent à des fonds publics, le financement privé représentant à peu près les deux tiers du concours basque. Après 2004, la CAPV mettra un terme à sa participation). Plus de la moitié de ces projets concernent la province de Gipuzkoa, 25 % celle de Bizkaia et 12 % celle d'Araba.

**Tableau 19. Nombre de projets d'agrotourisme (par territoire historique) et financement global (2000-2003)**

	2000	2001	2002	2003	2000-2003
Araba	2	3	4	1	10
Bizkaia	6	12	6	4	28
Gipuzkoa	12	11	10	12	45
Total CAPV	20	26	20	17	83
Total subv. (EUR)	347 672	668 167	487 217	502 546	2 005 602

Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche et calculs de l'OCDE.

## EREIN

105. Comme mentionné, bon nombre des projets non agricoles relèvent du programme Erein qui correspond aux catégories III, IXb, IXd, IXe, IXf, IXg, et IXj. Le tableau 20 montre que 95% de l'investissement du programme au titre du chapitre II sont concentrés sur trois domaines : services de base (33 %), rénovation des villes (26%) et mesures de promotion du tourisme (36 %). Le concours du secteur public est étonnamment faible dans les catégories qui sont normalement la raison d'être des collectivités locales : services de base et rénovation des villes. Le financement public ne représente que 37 % et 42 %, respectivement, de l'investissement total, l'UE apportant près de 40 % de ces sommes.

**Tableau 20. Investissement et financement au titre du chapitre II de l'Erein (2000-2003)**

	%	Financement public total en % de l'investissement total	UE	
			FEOGA (UE) en % de l'investissement total	FEOGA (UE) (en milliers d'EUR))
Formation	1	561	53	148
Remembrement des terres	3	2 050	31	303
Services de base	33	27 098	37	3 930
Rénovation des villes	26	21 360	42	3 816
Opérations de diversification	1	646	37	119
Promotion du tourisme	36	29 307	24	3 470
TOTAL	100	81 022	33	11 786

Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche et calculs de l'OCDE.

106. Parmi les projets financés uniquement sur fonds propres, on trouve ceux relevant des chapitres 3 et 4 du programme EREIN. Il existe deux groupes de projets : investissements productifs (chapitre 3) et assistance à l'emploi (chapitre 4). L'investissement le plus considérable, et de loin, a été celui consacré aux investissements productifs : il s'élève à EUR 1,9 millions, soit 95 % de l'investissement total dans ces deux domaines. La majeure partie de ces investissements (67%) ont été effectués en 2002.

**Tableau 21. Subventions de l'EREIN au titre des chapitres III et IV (2001-2003)**

	Pourcentage du total pour 2001-2003			Total 2001-2003 (EUR)
	2001	2002	2003	
	%			
Chapitre III – Investissements productifs	15.4	66.8	17.8	1 963 288
Chapitre IV – Assistance à l'emploi	19.6	27.6	52.7	122 400

Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche et calculs de l'OCDE.

#### LEADER +

107. Le programme LEADER +, qui a succédé au programme LEADER pour la période 2000-2006, s'applique dans toutes les zones rurales classées « 2R ». Les financements prévus sur cette période totalisent EUR 23 760 000, dont EUR 12 millions seront apportés par la CAPV, EUR 6 millions par l'UE, et les EUR 5 760 000 restant par les bénéficiaires des projets, essentiellement le secteur privé. L'aspect le plus original de ce programme au Pays basque est que la CAPV a choisi d'y admettre uniquement les projets relevant du secteur des technologies d'information et de communication (TIC). Pour répondre aux critères du programme, comme le spécifie le décret 229/2002 du 1<sup>er</sup> octobre 2002, un investissement dans les TIC doit viser l'un des six objectifs suivants :

- Accroître la compétitivité des produits et des services ;
- Relever la qualité de vie dans les zones rurales ;
- Améliorer les produits locaux, notamment en facilitant l'accès des PME aux marchés par des mesures collectives ;
- Valoriser les ressources naturelles et culturelles ;
- Assurer l'égalité des chances aux jeunes et aux femmes ;
- Promouvoir le soutien de la coopération entre les collectivités territoriales rurales.

108. Comme dans tous les programmes LEADER, l'UE impose la constitution de Groupes d'action locaux (GAL) pour formuler les projets, faire les demandes de financement et les gérer par la suite. Dans le cas du Pays basque, compte tenu de la superficie réduite du territoire et du domaine d'application unique du programme, il a été décidé, pour faciliter la coordination, de n'établir qu'un GAL, qui fédère toutes les zones concernées. C'est Mendinet, une association constituée de Mendikoi et de 16 associations de développement rural, qui remplit cette fonction.

109. Le Pays basque a consacré la somme modérée d'EUR 1,5 million à LEADER+ à la fin de 2002 et en 2003, ce qui tient en partie au lent démarrage du programme, le décret d'application n'ayant été adopté qu'en octobre 2002<sup>18</sup>. Trois projets, sélectionnés dans les derniers mois de 2002, représentent à eux seuls

un coût total d'EUR 1,5 million, financé en partie par la CAPV ; ils ont pour objectif d'identifier les technologies haut débit les mieux adaptées aux zones rurales. En 2003, 37 projets ont obtenu un financement. L'investissement le plus élevé (EUR 860 000) concernait un service d'archivage et de classement pour les PME, qui a été subventionné à hauteur d'EUR 152 000 (37 %). Parmi les autres grands projets retenus, dont chacun représente un financement supérieur à EUR 200 000, on citera un projet de certification ISO pour le réseau d'agrotourisme, un modèle de simulation forestière et un bus de formation aux TIC et à l'Internet entièrement équipé pour les zones rurales.

**Tableau 22. Dépenses au titre du programme LEADER+ au Pays basque, 2000-2003 (milliers d'euros)**

Type de programme	Investissement ou dépenses	Financement public			Financement privé
		Central	Régional	Local	
LEADER +	1 015.73	0.00	261.99	0.00	261.99
					491.75

Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche.

**Tableau 23. Nombre, origine et montants des projets LEADER+ en 2003 dans la CAPV**

	CAPV	MENDIN			GIPUZKO A
		ET	ARABA	BIZKAIA	
Nombre total de projets présentés	50	4	10	15	21
Projets admissibles aux subventions	37	4	8	11	14
Investissement total (EUR)	3 547 000	449	1 332	700	1 066
Dépenses ayant droit aux subventions (EUR)	2 872 000	449	781	657	986
Subvention proposée (EUR)	1 703 000	449	368	456	428

Source : Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche.

110. Le choix du secteur des TI pour le programme LEADER+ est logique. Le taux de pénétration des TIC et la sensibilisation à ces technologies dans les zones rurales demeurent, comme ailleurs, inférieurs à ceux des zones urbaines ou intermédiaires. Dans la CAPV, les résultats d'un programme visant à faciliter l'achat de matériel ont mis ce phénomène en évidence. En 2001, 90 000 ordinateurs ont été achetés dans ce cadre (un pour 24 habitants en moyenne), alors que dans des zones rurales comme Montana Alavesa, ce taux est de un pour 50 habitants, et de un pour 30 habitants dans les zones intermédiaires rurales-urbaines. Le gouvernement basque a par ailleurs élaboré un programme ambitieux de « société de l'information » comportant 13 sous-programmes, de cybergouvernement (à tous les échelons, municipalités comprises) et de téléenseignement par exemple, susceptibles d'avoir des retombées profondes dans les zones rurales. Le déploiement de réseaux haut débit sur tout le territoire basque, quelle que soit la densité de population, est prévu dans le cadre du projet KZLanda, les mesures en faveur des zones rurales étant désormais confiées à une société publique placée sous la responsabilité du Département de l'industrie, du tourisme et du commerce, qui travaille en étroite coopération avec le Département de l'agriculture et de la pêche et avec Mendikoi.

111. Compte tenu du retard pris dans la mise en œuvre du programme LEADER+, on peut craindre qu'il ne puisse être intégralement exécuté au cours des six années prévues et qu'il ne crée des attentes et des frustrations dans un domaine qui est capital pour le développement rural et constitue par ailleurs, comme indiqué plus haut, une priorité déclarée pour plusieurs départements de la CAPV. Il sera sans doute nécessaire de sensibiliser les zones rurales à la valeur stratégique des TIC pour le développement local,

ceci afin d'augmenter le nombre de projets, de mieux intégrer les habitants au processus (la plupart des projets sont présentés isolément par les municipalités) et de promouvoir les projets au niveau de la *comarca*. Dans certaines *comarcas*, des personnes chargées de dynamiser le développement rural ont été recrutées, qui consacrent beaucoup de temps et d'énergie à la sensibilisation aux TIC. Pour éventuellement intensifier cette stratégie, il faudra disposer des ressources nécessaires à l'analyse et à l'adoption des projets, mais aussi, comme on le verra plus loin, à leur suivi.

#### 4. Évaluation et recommandations

##### 4.1 Évaluation

112. La politique de développement rural au Pays basque s'efforce de mobiliser l'initiative locale, de sorte qu'elle peut être qualifiée de localisée, ses objectifs et mécanismes paraissant judicieusement novateurs. L'orientation sur les *comarcas* au travers des PER et la place occupée par les Associations de développement rural (ADR) dans la procédure d'élaboration de ces stratégies témoignent de l'importance reconnue des collectivités locales et de leurs parties prenantes dans la formulation des politiques et dans la définition et l'exécution des projets. La loi sur le développement rural et son émanation symbolique, le Pacte social, soulignent les enjeux du développement rural qui, au Pays basque, n'est pas seulement considéré dans sa dimension économique et sociale mais aussi, officiellement, en termes d'identité et de mode de vie de la population rurale et de la société en général. Cette perspective globale cherche à favoriser, dans les objectifs déclarés comme dans les mesures pratiques, un développement équilibré entre les zones rurales et urbaines, ce qui place la CAPV en tête des pays et régions qui s'efforcent de développer les synergies entre les villes et les campagnes. Des institutions et mécanismes de gestion publique particuliers, tenant compte du patrimoine historique et de l'autonomie locale, visent à assurer une coordination adéquate avec l'UE et entre les différents échelons de l'administration afin de servir les objectifs de stratégies de développement rural intersectorielles tournées vers l'avenir.

113. La loi de 1998 sur le développement rural, qui définit les objectifs stratégiques et les structures de la politique de développement rural, marque indéniablement un tournant en ce qu'elle s'écarte de la priorité auparavant donnée à la valorisation agricole pour privilégier la diversification économique et la création de nouvelles activités en tant que moyens d'assurer l'avenir de régions aux faibles perspectives d'emploi agricole et de juguler l'exode rural. Les dernières courbes démographiques des régions rurales basques indiquent que l'hémorragie a été fortement enrayerée, voire inversée, dans de nombreuses zones ; on peut en attribuer le mérite aux principes fondamentaux de ces politiques, bien que leur application soit trop récente pour mesurer leur effet réel, l'évolution des tendances sociétales étant probablement un facteur déterminant de cette mutation tant attendue. En revanche, l'examen de l'application de la politique rurale basque permet d'identifier des failles économiques, financières et institutionnelles qui risquent de faire sérieusement obstacle au bon développement du monde rural à l'avenir, surtout si des politiques plus classiques continuent de recevoir des moyens substantiels alors que la sensibilisation aux problèmes du développement rural reste mesurée.

114. Sur le plan économique, il est capital pour le développement rural d'atteindre une « masse critique », des seuils variables étant associés à l'environnement, au relief, à la politique spatiale et à l'infrastructure de la région mais aussi au capital social et aux capacités de coopération. Comme il n'existe pas de « chiffre magique »<sup>19</sup>, l'appréciation de la « masse critique » tient plutôt à la possibilité d'analyser au préalable le potentiel de développement local sur le plan pratique, autrement dit de pouvoir vérifier que la zone locale restreinte possède certains atouts et que son périmètre, son nombre d'habitants et sa superficie lui garantissent des perspectives d'avenir suffisantes. En France, la politique des *Pays*, qui encourage la création de petites entités locales entièrement axées sur le développement économique, veille à l'intégration de tous les paramètres nécessaires au moment où les frontières d'un *pays* sont établies. Elle prend notamment en compte les bassins d'emplois, les zones de migration alternante, l'existence de centres

de services et de pôles urbains pour vérifier que le *pays* envisagé peut être viable, sous réserve d'un stimulus initial. Dans le cas du Pays basque, les *comarcas* semblent constituer des entités prédéfinies reposant sur l'histoire et la géographie : les audits (analyse SWOT) identifient leurs forces et leurs faiblesses, mais il semble que les stratégies locales font peu de cas des facteurs susmentionnés.

115. En d'autres termes, jusqu'à quel point la *comarca* peut-elle constituer une référence permanente pour le développement économique, à savoir une entité perçue comme étant plus importante, sur ce plan, que la municipalité ? Il ressort des visites sur le terrain et des documents produits à ces occasions que la plupart des projets de développement local au sein de la *comarca* sont réalisés à l'échelon municipal, et que très peu semblent être en place au niveau de celle-ci. La *comarca* est souvent représentée par l'ADR et aussi, fréquemment, par une agence de développement, mais les projets qu'elle concourt à définir et à exécuter se limitent généralement aux municipalités. Par ailleurs, le zonage de la *comarca* établit le profil de ses différentes parties aux fins d'identification de futurs projets, et non d'exploitation des synergies locales. On n'a pas non plus relevé d'incitations financières particulières à l'appui de la coopération municipale ou de l'élaboration de projets à l'échelon de la *comarca*, comme il en existe dans certains pays, comme la République tchèque, qui favorise systématiquement les projets au niveau de la microrégion<sup>20</sup>.

116. Sur le plan financier, plusieurs procédures et sauvegardes ont pour objectif de garantir que l'argent public est dépensé conformément aux critères de financement initiaux (types de projets, fonds complémentaires, etc.), mais il semble qu'une analyse préalable des coûts, autrement dit des perspectives de viabilité à long terme, manque dans la plupart des cas. L'absence d'obligations précises dans ce domaine risque de conduire à l'approbation de projets dont les seuls bénéficiaires sont à court terme et, dans tous les cas, rendra difficile d'effectuer correctement le suivi et l'évaluation du projet. Étant donné les fonds propres limités dont les municipalités disposent pour le développement (sans parler des *comarcas*), elles ne peuvent conduire certains projets en raison de « l'insécurité financière » (absence de financement pluriannuel). Du fait que le PDR fournit un cadre qui définit précisément les domaines et objectifs et de développement, les efforts s'orientent sur l'obtention de fonds pour financer les projets. Selon quels critères du Plan de gestion annuel les projets seront-ils sélectionnés si des fonds ne sont pas disponibles pour tous ceux qui sont présentés ? De ce point de vue, un autre problème financier notable est associé au fait que le développement rural semble toujours recevoir une part bien plus modérée du financement (comme indiqué dans la troisième partie)<sup>21</sup> que les mesures agricoles traditionnelles, le PDRS pour 2000-2006 donnant une plus grande priorité à ces dernières qu'à la diversification économique.

117. En termes de gestion publique, la loi de 1998 sur le développement rural a institué un certain nombre d'approches et de mécanismes innovants, dont les effets ont été amortis par de très longs délais de mise en application, avec un risque concomitant de démobilité des énergies locales. Les premiers PDR n'ont été officiellement approuvés par décret qu'en avril 2003, soit plus de quatre ans plus tard. En compensation, les ADR et les autorités locales ont été encouragées à entamer l'exécution du PDR et des projets associés sans attendre le feu vert officiel, ce qui introduit toutefois un certain degré d'incertitude si la procédure d'approbation est un exercice dynamique susceptible d'apporter des modifications aux PDR. En revanche, si le décret n'est qu'un agrément officiel a posteriori, pourquoi maintenir une procédure aussi longue ? À l'avenir (reconduction des PDR), une réduction considérable de ces délais s'impose.

118. Des retards excessifs ont également été observés dans la création d'organismes de coordination à l'échelon provincial: Landagipuzkoa a été le premier établi, en novembre 2002 (quatre ans après), et Landaraba en avril 2004 (plus de 5 ans après) ; pour sa part, Landabizkaia n'existe pas encore, la *diputación* de Bizkaia estimant que les dispositifs de coordination plus généraux déjà en place suffisent. Sans trop insister sur les aspects formels, ces retards montrent bien que la coordination peut être organisée dans tous les cas (comme en Bizkaia), ou bien qu'eux-mêmes ont éventuellement entraîné des retards dans d'autres domaines (mise en œuvre globale). Compte tenu de cette situation, il faudra à l'avenir mieux mettre en lumière le rôle de ces organismes, de sorte que les autorités locales et les ADR soient en mesure

d'apporter leur contribution, et que les habitants des zones rurales puissent faire connaître leur opinion, grâce à une bonne appréhension des procédures de gouvernance multiniveau. Enfin, dans deux *comarcas* d'Araba,<sup>22</sup> les ADR locales n'ont pas encore été créées, malgré un accord de principe à cet effet. Apparemment, l'absence de personnes compétentes et motivées à l'échelon local explique ce retard substantiel, ce qui fait clairement apparaître la nécessité de donner priorité à la formation et au développement du capital humain.

119. Si l'on observe le fonctionnement des différents mécanismes de coordination, officiels et officieux, un tableau contrasté se dessine. A l'échelon de la CAPV, la « Mesa de política agraria y desarrollo rural », qui est présidée par le Ministre de l'agriculture et de la pêche et assure la coordination avec les trois *diputaciones*, semble tenir son rôle. La coordination entre les départements de la CAPV sur les questions rurales, qui s'effectue en fonction des besoins, semble également fonctionner sur le plan de la coopération intersectorielle. Au niveau du Landaberri, des groupes de travail ont été créés pour traiter des questions de politique spatiale et d'éducation, et ont semble-t-il rempli leur mission. La coordination avec les collectivités locales et à l'échelon local paraît plus problématique. La représentation des municipalités et des ADR au Landaberri n'a pas été assurée<sup>23</sup> avant le milieu de l'année 2003. Au niveau local, la coordination semble particulièrement difficile étant donné le nombre d'organismes opérant dans les mêmes domaines : ADR, agences de développement, *mancomunidades*. Cette complexité est renforcée par les règles de coordination avec les *diputaciones* et la CAPV. Il serait probablement utile de consolider à l'avenir le rôle des ADR de façon à ce qu'elles soient *primus inter pares* sur le terrain.

120. L'une des failles de l'application des politiques, soulignée par de nombreux intervenants locaux au Pays basque, tient à la méconnaissance qu'ont beaucoup de responsables publics, d'entreprises et d'habitants locaux des objectifs, des moyens et des procédures de la politique de développement rural. Les autorités ont cherché, par la signature solennelle du Pacte social et sa reconduction, en 2004, à donner à ces mesures un certain retentissement. Plusieurs rencontres organisées par la Direction pour le développement rural et Mendikoi, comme les « Journées techniques », qui réunissent les intervenants locaux des trois provinces, ou des réunions sur le terrain concernant les *comarcas* situées sur un territoire historique, ont permis de mieux expliquer ces politiques et de résoudre certaines difficultés. Néanmoins, ce type de réunions ne s'adresse par définition qu'à ceux qui sont déjà motivés, le véritable enjeu consistant à sensibiliser d'autres responsables publics, entrepreneurs et citoyens locaux. Cette démarche exige un effort permanent, qui nécessitera peut-être une intervention des médias<sup>24</sup>, mais aussi le recours aux TIC et à l'Internet. Ce dernier peut également faciliter la coopération et l'échange d'expériences entre les ADR et leurs membres.

#### **4.2 Recommandations**

121. Sur la base de l'évaluation qui précède, on peut formuler des recommandations déclinées selon quatre volets pour améliorer l'exécution des politiques de développement rural innovantes au Pays basque, de manière à favoriser la réalisation des objectifs déclarés tout en intensifiant à cette fin la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes concernées :

1. Une meilleure intégration des paramètres économiques et financiers locaux lors de la conception des projets, et une aide plus soutenue à ceux qui dépendent de la coopération intermunicipale ou au niveau de la *comarca*.
2. Une place plus importante à la raison d'être et aux priorités du développement rural.
3. Une gestion publique plus efficace afin de favoriser l'utilisation optimale des mécanismes de coopération établis par la loi sur le développement rural.

4. La mise en place de réseaux plus dynamiques, notamment au travers des outils en ligne, pour accélérer l'échange d'informations et la diffusion des pratiques optimales.

#### *Viabilité économique et financière et projets locaux*

122. Une analyse coûts-bénéfices des projets envisagés dans le cadre des PDR s'impose. Les mesures actuelles incitent essentiellement à dépenser une part des crédits alloués dans les domaines retenus dans le PDR. Les projets sont-ils véritablement viables dans une perspective économique à long terme ? L'argent dépensé peut-il être justifié *ex ante* ? Il convient de donner aux programmes un caractère plus « prospectif » en procédant à une analyse coûts-bénéfices avant leur mise en œuvre. Certaines réalisations sont évaluées après la mise en place d'un programme, mais il n'existe apparemment pas d'analyse préalable et précise des résultats escomptés. Cette recommandation suppose une mise à jour des données disponibles pour conduire l'analyse, suivre l'élaboration du projet et mesurer ses retombées.

123. Il faudrait recourir à des incitations financières pour encourager la coopération municipale dans les *mancomunicades* ou dans les *comarcas* et pour mettre en place des projets à l'échelon de ces dernières. Les municipalités ont des difficultés à financer isolément les projets, surtout les projets pluriannuels et les gros projets d'investissement. Qui plus est, étant donné qu'elles sont financées au premier chef par les subventions des provinces, celles-ci peuvent être conçues de manière à favoriser la coopération municipale. Par exemple, des sommes plus élevées pourraient être allouées aux municipalités qui acceptent de financer des projets supposant une coopération avec d'autres. Il convient par ailleurs de rappeler que LEADER+ est un programme dans lequel le développement de la coopération intermunicipale s'inscrit naturellement puisque c'est l'un des domaines d'intervention qu'il finance.

124. Des fonds communs coopératifs permettraient d'approfondir la coopération intermunicipale. Les projets importants, trop coûteux pour une seule municipalité, deviendraient abordables si un fonds coopératif était établi, où l'argent serait prélevé. Chaque municipalité accepterait d'y contribuer, dans le cadre d'une convention (*convenio*) avec la province responsable des sommes mises en commun. Imaginons que quatre municipalités souhaitent créer leur propre office de tourisme. Aucune ne peut en assurer seule le financement, mais chacune pourrait apporter un quart des fonds nécessaires pendant quatre ans. Chaque année, un office serait construit dans chaque ville (l'ordre étant déterminé par un tirage au sort) et, à l'issue des quatre années, chaque municipalité aurait le sien. L'existence d'un *convenio* à l'échelon provincial garantit dans une certaine mesure que les municipalités honoreront toutes leur engagement, d'autant qu'elles reçoivent des subventions de la province<sup>25</sup>.

#### *Priorité accrue au développement rural proprement dit*

125. On a signalé plus haut que de nombreux intervenants ne sont pas suffisamment au fait de la finalité de la loi sur le développement rural, ni du potentiel des différentes sources de financement, et encore moins des subtilités des procédures complexes qui permettent d'enclencher le processus. Pour donner la priorité au développement rural plutôt qu'à la diversification ou à la valorisation agricoles, il faut d'abord éclaircir sa présentation dans le PDRS pour 2000-2006 où il est mêlé à des mesures de nature rigoureusement agricole. Même si ces dernières concourent à la viabilité des zones rurales, il convient d'établir une distinction claire entre ces deux domaines d'intervention. On pourra ainsi évaluer plus facilement les travaux visant à promouvoir les mesures de développement rural qui ont des retombées sur l'ensemble de la communauté, comme la prestation de services publics, le développement de l'infrastructure, la rénovation urbaine ou la protection du patrimoine.

126. Par ailleurs, suivant le même raisonnement, on a noté que les moyens de fonctionnement (crédits et personnel) du Mendikoi, le principal instrument de développement rural à la disposition des autorités basques, sont toujours alloués en priorité à l'agriculture (à la formation essentiellement). Sans les réduire,

puisque'ils permettent de préserver l'activité agricole et d'améliorer sa rentabilité, notamment en donnant à de jeunes agriculteurs les moyens de s'installer, il serait judicieux d'augmenter le budget global de l'organisme de sorte que les ressources consacrées au développement rural soient suffisantes (15% des effectifs seulement aujourd'hui) compte tenu des différentes tâches dérivant de l'application du PDR dans chacune des 20 *comarcas* concernées et de l'activation d'un réseau (voir plus loin). Les ressources du Mendikoi semblent aujourd'hui dispersées, d'autant que des travaux lui sont également attribués au travers de l'association Mendinet pour l'exécution des projets LEADER+ qui doivent être élaborés<sup>26</sup>.

### *Une gestion publique plus efficace*

127. La mise en place des structures de gestion publique prévues par la loi de 1998 s'est révélée être un processus de longue haleine, tout comme l'approbation officielle des PDR de chaque *comarca*. Des délais excessifs ont généralement pour effet de démobiliser les intervenants locaux car ils suscitent un scepticisme quant aux résultats escomptés, les tâches quotidiennes brouillant le projet initial élaboré au travers d'une participation à la définition d'une stratégie locale. Pour l'avenir, il est vivement recommandé de raccourcir le processus d'approbation et de reconduction des PDR et de lui fixer un calendrier précis, puisque les entités correspondantes sont désormais en place. Les intervenants locaux, de leur côté, doivent entièrement satisfaire à différentes règles, comme la rédaction en bonne et due forme d'un Plan de gestion annuel (PGA), pour permettre la bonne mise en œuvre du PDR. Le financement des projets doit être rigoureusement subordonné au PGA.

128. De ce point de vue, un effort permanent de sensibilisation et de formation visant à augmenter le capital humain à l'échelon local s'impose. Il faut accroître le professionnalisme à l'intérieur des ADR et entretenir les nouvelles compétences en matière de développement économique du personnel municipal pour entretenir la motivation et la participation effective aux procédures d'élaboration des politiques localisées ancrées dans la loi de 1998. Seul un organisme comme Mendikoi peut accomplir un tel effort, ce qui plaide également en faveur d'une augmentation des ressources dont il dispose.

### *Une coopération plus dynamique grâce aux TIC*

129. Bien qu'il existe un programme de développement de la société de l'information au Pays basque qui donne désormais priorité au déploiement de réseaux à haut débit, et que le programme LEADER + soit entièrement centré sur les TIC, le recours à ces dernières pour promouvoir le développement rural par l'intermédiaire de réseaux demeure limité. L'exploitation systématique du potentiel des TIC pourrait considérablement améliorer l'exécution des politiques car elle faciliterait l'accès à l'information et aux procédures, permettrait d'exercer un suivi global et encouragerait dans le même temps un échange permanent et la diffusion des pratiques optimales. C'est pourquoi il est proposé de créer un portail Internet sur le développement rural et d'en assurer l'entretien en y présentant les contenus suivants :

- Une « boîte à outils du développement rural » qui présenterait en ligne tous les éléments de la loi sur le développement rural sous un angle pratique, c'est-à-dire avec des précisions quant à l'application de certaines procédures financières. Toutes les conditions, formalités, démarches et délais nécessaires à la présentation d'un projet dans le cadre d'un PDR seraient clairement signalés et mis à jour, ce qui faciliterait le travail préalable des postulants comme des examinateurs (ADR, Mendikoi). La boîte serait une source permanente d'informations sur les directives, les méthodes et les ressources financières concernant les programmes de développement rural du Pays basque et de l'Union européenne.
- Un « observatoire du développement rural » qui permettrait de consulter tous les PDR de la CAPV, assortis d'une présentation détaillée de chacune des stratégies locales (y compris des zones à l'intérieur des *comarcas*) et contenant des informations pratiques sur les personnes à

contacter à l'échelon de la *diputación* et de la *comarca* (ADR, agences de développement). L'observatoire présenterait et actualiserait systématiquement les informations relatives à la mise en œuvre des PDR et l'état d'avancement des projets, informations qui seraient validées par chaque *diputación*. Il favoriserait la coordination au travers du Landaberrri et des instances correspondantes au niveau de chaque territoire historique tout en communiquant aux parties intéressées et aux habitants les dernières informations concernant leur région.

- Un « forum de développement rural » qui permettrait d'établir avec le grand public d'une part, et avec les responsables des projets et entre eux d'autre part, un dialogue portant sur tous les sujets et problèmes relatifs au développement rural, notamment les questions d'ordre pratique ayant trait à l'exécution ou à l'avancement des projets, l'idée étant que les questions qui surgissent dans certaines *comarcas* ont peut-être déjà été résolues dans d'autres. Le forum est au cœur de la notion de coopération qui apporte une valeur ajoutée à tous, les ADR ayant tout particulièrement intérêt à rester constamment en contact au lieu de se limiter à échanger des informations lors de réunions occasionnelles organisées à l'échelon provincial ou du Pays basque.
- Un concours entre « champions locaux » qui permettrait de repérer et de récompenser les pratiques optimales dans différents domaines (diversification des activités dans les zones rurales, solutions originales à la prestation de services publics etc.). La diffusion d'informations de cette nature au travers de canaux appropriés renforce la motivation et peut encourager une saine émulation.

130. Un tel projet est par définition un projet coopératif qui suppose l'apport et le soutien de toutes les parties prenantes au développement rural au Pays basque, à tous les échelons (CAPV, *diputación*, *comarca* et municipalités). L'étude et le suivi du projet pourraient en toute logique être confiés à Mendikoi, sous la supervision du Département de l'agriculture et de la pêche (Direction du développement rural). Son exécution passerait par une définition précise des effectifs nécessaires et des allocations budgétaires correspondantes, dont certaines pourraient éventuellement provenir du programme LEADER+. Une campagne d'information à l'intention du public en général, et plus particulièrement des utilisateurs éventuels participant d'une manière ou d'une autre aux stratégies et projets de développement rural, s'imposerait également lors de la mise en œuvre du programme.

## APPENDICES

### Les étapes de l'étude de cas

La présente étude des politiques localisées de développement rural au Pays basque s'appuie sur la méthodologie de l'OCDE, selon les grands axes présentés ci-après. Un questionnaire a été adressé au Département de l'agriculture et de la pêche en février 2004 de manière à permettre la rédaction d'un rapport de synthèse, première étape de l'étude de cas. Une mission du Secrétariat de l'OCDE auprès de la CAPV a été organisée début avril pour expliquer en quoi consiste l'étude de cas et préparer la mission sur le terrain. Le rapport synthétique, préparé par les cabinets conseils MIK Innovation & Knowledge et LKS, a été remis à l'OCDE à la mi-mai et terminé par la suite. À la fin mai, une équipe de l'OCDE, composée d'un membre du Secrétariat et d'un expert, s'est rendue dans les *comarcas* des trois territoires historiques afin de recueillir des informations de première main sur la mise en œuvre des stratégies locales.

Le programme de la mission s'est déroulé comme suit :

26 mai : **Montana Alavesa**. A Maeztu, présentation de Mendikoi, de LEADER + et de la *comarca*. Entretiens avec le responsable de l'ADR, les maires d'Arana et Lagran, des membres de la *diputación foral* d'Araba (Directeur du département de l'agriculture et du développement rural) et le directeur du terrain de golfe d'Urturi. A Bernedo, visite de l'entreprise Biomendi. A Villaverde, visite d'une PME productrice de spécialités à base de viande (Edurtza SL).

27 mai : **Urola Kosta**. A Aia, présentation de la *comarca* par le responsable de l'ADR, ainsi que de différents projets. Entretiens avec la *diputación foral* (chef du développement rural), le directeur du développement rural de la CAPV, le maire d'Aia et un technicien des services sociaux d'Aia. A Errezil, entrevue avec le maire, visite de différents projets (centre sanitaire, postal et commercial ; centre rural multifonctionnel de Borondegí ; autobus Internet de Mendinet). A Beizama, rencontre avec le responsable du projet environnemental « Garrintza », visite du jardin d'enfants et de l'entreprise de vernissage de bois Illaun Barnizatuak.

28 mai : **Encartaciones**. A Artzentaies, présentation de la *comarca* par le responsable de l'ADR, et de la politique de développement rural en Bizkaia par la *diputación foral* (département de l'agriculture) ; entretien avec le responsable de la coopérative GUVAC ; table ronde avec les maires de Karantza, d'Artzentaies et de Turtzios et des conseillers de Gordexola et de Galdames. Visite de la zone industrielle de Galdames (usine métallurgique de Sopena et centre d'appels de Lanalden) et de l'usine sidérurgique restaurée d'El Pobal.

## **Remerciements**

Pour leur apport direct à la préparation de l'étude de cas (organisation des missions, rapport de synthèse) :

Juan Carlos Zuloaga, Directeur du développement rural au Département de l'agriculture et de la pêche de la CAPV

Lander Arregi Intxausti, Directeur général de Mendikoi

Pantxi Altube Zigarran, Mendikoi

Carlos Fernandez Isoird, Directeur associé, MIK

Ainoa Unamuno, MIK

Alfonso Etxanobe, LKS

José Maria Zeberio Begiristain, Secrétaire général, Forum Rural Mondial.

L'étude de cas a été rédigée par Philip Wade, Administrateur à l'OCDE, avec la contribution de Timothy Goodspeed, Professeur d'économie au Hunter College (Université de New York). Elle a été revue par Mario Pezzini, Chef de la Division des examens territoriaux et de la gouvernance, de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

## **Sites Internet**

Site officiel du gouvernement basque : <http://www.euskadi.net>

Mendikoi : [www.mendikoi.net](http://www.mendikoi.net)

Nekanet : [www.nekanet.net](http://www.nekanet.net)

Réseau de développement rural (Espagne): <http://redrural.mapya.es/web/default.asp>

## NOTES

1. En règle générale, les *comarcas* sont des zones fonctionnelles qui sont créées volontairement par plusieurs municipalités et reçoivent ultérieurement un statut officiel. Une *comarca* peut englober de nouvelles municipalités, sous réserve de l'accord de ses membres.
2. Source : EUSTAT.
3. Source : Office statistique du Département de l'agriculture et de la pêche Gouvernement basque
4. Le Pays basque comptait 40 016 exploitations agricoles en 2002, dont 50 % produisaient moins de EUR 2 400 par an et seulement 25 % plus de EUR 7 200 par an (Office statistique du Département de l'agriculture et de la pêche).
5. Source : EUSTAT.
6. Ces chiffres prenant en compte toutes les personnes âgées de plus de 10 ans, les écarts démographiques pourraient expliquer en partie cette différence. Cela dit, les zones rurales comptent généralement un peu moins d'habitants de moins de 19 ans.
7. Il s'agit de Derio, près de Bilbao, de Zizurkil, près de San Sebastián et d'Arkaute, dans les environs de Vitoria.
8. Il existe un organisme de coordination des politiques rurales et agraires qui regroupe des représentants des départements de l'agriculture du gouvernement basque et des *diputaciones forales*, la « *Mesa de Política Agraria y Desarrollo Rural* ». Il est présidé par le Ministre de l'agriculture et de la pêche, qui se réunit une fois par trimestre avec les directeurs et directeurs adjoints de ces administrations.
9. Les zones 2R sont elles-mêmes réparties en trois catégories (modules), selon plusieurs critères, afin de garantir que les municipalités les plus défavorisées bénéficient d'une aide suffisante. Le premier module se caractérise par un faible nombre d'habitants (dans cette catégorie, une seule municipalité compte plus de 1 000 habitants), une perte démographique généralement substantielle depuis 1960, surtout dans la fourchette des 20 à 60 ans, et une forte dépendance à l'égard du secteur agricole. L'application de ces critères n'est cependant pas rigide : les municipalités dont la population augmente peuvent rester dans cette catégorie, de sorte que l'aide ne diminue pas à un moment où il convient de conforter une évolution favorable. Soixante et une municipalités relèvent de cette catégorie dans la <sup>CAPV</sup> (22 d) ans la province d'Alava, 23 en Bizkaia et 14 en Gipuzkoa).
10. Dans la province d'Alava, la population des *comarcas* couvertes par le PDR va de 3 100 à 32 700 habitants; en Bizkaia de 21 260 à 90 495 habitants, et en Gipuzkoa de 44 344 à 383 000 habitants (chiffres 2001, EUSTAT).
11. Les deux terrains de golf (Urturi et Lagran, plus petit), dans la région de Bernedo-Lagran, ont apporté une solution efficace à une maladie endémique qui a fait disparaître des hectares de champs de pommes de terre. La reconversion des champs en terrains de golf (Lagran est un terrain de 18 trous) a créé 25 emplois sur le site principal, et 25 autres emplois indirects (hôtel et restaurants).
12. Biomendi, une entreprise prospère productrice de plasma et d'antibiotiques (pour les marchés espagnol et européen) dans la zone industrielle de Bernedo offre un bon exemple de l'exploitation d'atouts locaux (dans ce cas la pureté absolue de l'eau et le faible coût des terrains) au service du développement d'entreprises rurales, dès lors qu'une infrastructure adéquate les rend attractifs (l'entreprise est reliée à un réseau routier convenable). Biomendi, qui emploie aujourd'hui 40 personnes, agrandit son usine. Certains employés vivent dans la région, d'autres à Vitoria.

- 
13. On trouve de tels contrastes dans d'autres régions côtières du Pays basque, qui regroupent des zones rurales montagneuses dans la même *comarca*, souvent à quelques minutes de route
  14. Source : Urkome.
  15. A Beizama, un entreprise de vernissage de bois a créé huit emplois locaux, mais le manque de routes aux environs du village ne permettent pas aux poids lourds d'y accéder, ce qui crée un obstacle sérieux à l'expansion de ses activités.
  16. Il est intéressant de constater que les principaux actionnaires de l'entreprise sont le Département de l'industrie et celui de l'agriculture et de la pêche de la CAPV.
  17. Le FSE a financé des programmes du Mendikoi : EUR 2 431 400 de 2000 à 2003 sur des dépenses totales d'EUR 5 433 825 ; EUR 2 649 993 de 2004 à 2006 sur un investissement total prévu d'EUR 5 835 855 (Source : Mendikoi, 2004).
  18. Source : « Intermediate evaluation report of the operational LEADER + programme of the CAPV for the period 2000-2006 ». L'évaluation a été conduite par le cabinet-conseil IDOM.
  19. La population des *comarcas* où l'équipe de l'OCDE s'est rendue varie de 3 000 à plus de 66 000 habitants
  20. Les micro-régions sont des regroupements volontaires de municipalités poursuivant des objectifs de développement économique et social. Elles n'ont pas de pouvoir administratif ou fiscal.
  21. A la section 3.2.2 portant sur le PDRS et le financement du FEOGA-G.
  22. Llanada Alavesa et Cantabrica Alavesa. En compensation, Mendikoi a provisoirement assumé le rôle d'une ADR dans ces régions, détournant ainsi de maigres ressources de leur mission première.
  23. En juillet 2003, un séminaire sur la loi de développement rural et son application a été organisé par le Département de l'agriculture et de la pêche et Mendikoi, qui a réuni notamment des représentants des municipalités, des *comarcas* et des ADR. Il a été noté que ni les municipalités, ni les ADR n'étaient représentées au sein du Landaberri, et qu'il convenait de remédier à cette omission.
  24. Au cours de la réunion de juillet 2003 mentionnée plus haut, il a été suggéré de conduire une campagne de publicité à la télévision basque.
  25. Les budgets pluriannuels pour les projets d'investissement garantissant explicitement les ressources sur plusieurs années peuvent offrir une alternative au fonds commun coopératif.
  26. La mise en œuvre du programme LEADER + a démarré lentement (voir la troisième partie), de sorte que l'utilisation des fonds alloués pour les six années s'achevant en 2006 implique une accélération du nombre de projets annuels.

## BIBLIOGRAPHIE

Ceberio, José Maria (2003), «La dimension régionale du développement rural: la Communauté Autonome du Pays Basque», *Options Méditerranéennes*, Série A, Numéro 54.

OCDE (2000), *Valuing Rural Amenities*, Publications de l'OCDE, Paris.

OCDE (2001), *Les technologies de l'information et de la communication et le développement rural*, Publications de l'OCDE, Paris.

OCDE (2002), « Examens territoriaux de l'OCDE: Moravska Trebova-Jevicko, République tchèque ».

OCDE (2003), *The Future of Rural Policy: from Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*, Publications de l'OCDE, Paris.

### Textes et documents officiels :

“Decisión de la Comisión Europea C (2000) 2930 Final, de 5 de octubre de 2000, por la que se aprueba el documento de programación sobre desarrollo rural para la Comunidad Autónoma del País Vasco, referido al periodo de programación 2000-2006”.

Décret : Decreto 242/2000, por el que se regulan las ayudas a proyectos piloto de acción rural en zonas de agricultura de montaña, BOPV número 232, 4 décembre 2000.

Décret : Decreto 100/2002, por el que se regulan las líneas de ayudas a la promoción y desarrollo de las zonas rurales de la CAPV (Programa EREIN), BOPV número 93, 12 mai 2002.

Decree: Decreto 229/2002, por el que se regula la aplicación de la Iniciativa Comunitaria “Leader +”, BOPV número 194, 12 octobre 2002.

Décret : Decreto 313/2003, de modificación del Decreto por el que se regula la aplicación de la Iniciativa Comunitaria “Leader +”, BOPV número 1, 2 janvier 2004.

Décret: Decreto 50/2004, de modificación del Decreto por el que se regulan las líneas de ayuda a la promoción y desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Programa EREIN). BOPV número 80, 30 avril 2004.

Décret: Decreto 95/1998, de organización y funcionamiento de Landaberri y del Consejo Consultivo de Desarrollo Regional, BOPV, número 104, 5 juin 1998.

Gouvernement basque « Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2000-2006) ».

Loi 10/1998: Ley de Desarrollo Rural, Official Bulletin of the Basque Country (BOPV), número 80, 4 mai 1998.

Loi : Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, Boletín Oficial del Estado, 3 avril 1985.

Ordonnance : Orden del Consejero de Agricultura y Pesca, por la que se regula el régimen de concesión de ayudas económicas para inversiones en establecimientos de agroturismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, BOPV número 176, 14 septembre 2000.

Loi organique 3/1979, Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial del Estado nº 1980032, 12 janvier 1980.

« Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2000-2006) », Gouvernement basque, Département de l'agriculture et de la pêche, juillet 2000.