

***Des politiques de développement rural pour répondre aux besoins
d'un monde en évolution***

**13-15 OCTOBRE 2009
Centre des congrès de Québec
QUÉBEC, CANADA**

Vue d'ensemble

Cette conférence rassemble divers groupes d'acteurs – décideurs publics, professionnels du secteur privé, universitaires et autres acteurs du développement rural – afin de favoriser la réflexion sur le ciblage de l'action publique et d'ouvrir des perspectives d'avenir pour les régions rurales dans le contexte budgétaire actuel. Les objectifs sont les suivants : 1) étudier l'impact de la récession mondiale sur les régions et les populations rurales ; 2) identifier certains mécanismes d'ajustement à mettre en œuvre pour assurer le redressement de l'activité dans les zones rurales ; et 3) définir le rôle que les pouvoirs publics nationaux peuvent jouer et/ou les possibilités à exploiter afin de rétablir le dynamisme économique des zones rurales. La crise, pour importante qu'elle soit, servira simplement d'entrée en matière pour des débats qui iront au-delà de ce phénomène. En tant que tel, le thème sous-jacent de la conférence est celui des « possibilités qui s'offrent » et les participants examineront les possibilités de développement dans les secteurs clés qui sont évoqués plus loin. Dans ses travaux sur le développement rural, l'OCDE examine les difficultés auxquelles les régions rurales sont confrontées, s'attache à identifier et à diffuser des méthodes permettant d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques rurales et favorise le dialogue. Ce forum s'inscrit dans le droit fil de ces efforts.

Séance I : Répondre à la crise financière et à la récession dans les zones

A la réunion ministérielle régionale de l'OCDE tenue en mars, les participants ont confirmé l'étendue et la portée de la crise économique et financière dans les zones urbaines et rurales : le rôle des politiques régionales doit être de réduire au minimum l'impact de cette crise et, pour l'avenir, il faut élaborer des politiques plus solides et plus ciblées. Les responsables des politiques régionales sont bien placés pour veiller à ce que les mesures d'urgence, telles que les programmes de relance budgétaire, facilitent le redéploiement des ressources vers les activités qui offrent des avantages à long terme sur les plans économique, social et environnemental, tout en rehaussant la compétitivité. La clé réside dans la façon dont les actifs sont utilisés, la façon dont les parties intéressées interagissent et la façon dont les synergies sont exploitées. Cependant, les programmes de relance budgétaire passent quasiment sous silence le développement rural alors que les effets de la crise se font sentir non seulement à l'échelon national mais aussi au niveau infranational. La récession touche les différentes régions de manières diverses et à des vitesses différentes, ce qui nécessite un bon équilibre entre les initiatives régionales et infrarégionales. Les territoires ruraux présentent certaines caractéristiques communes : budgets restreints, vulnérabilité accrue

des PME, dont dépendent la plupart des économies rurales, et explosion du chômage. Il existe toute une panoplie d'actions possibles : apport de liquidité, renforcement des fonds propres des institutions financières, déblocage des marchés du crédit et protection de l'épargne, stimulation de l'entrepreneuriat et aide aux entreprises existantes. Certains pays disposent de mécanismes performants de transfert du soutien public aux collectivités locales (Norvège et Suède, par exemple) et des programmes efficaces d'aide aux chômeurs. Pour d'autres, les énormes défis que pose la crise systémique actuelle requièrent des réponses hardies et volontaristes qui puissent jeter les fondements d'un développement économique, social et environnemental plus durable. En ce sens, la crise offre l'occasion de restructurer les systèmes d'incitation et de gouvernance économiques.

Cette séance donnera le ton de la conférence puisqu'elle sera consacrée à l'examen des difficultés que les zones rurales ont à surmonter par suite directe de la récession économique et des mécanismes dont les pouvoirs publics disposent pour y faire face, ainsi que des perspectives d'avenir. Les principaux points à examiner seront les suivants : l'ampleur et la portée de la récession économique pour les zones rurales et les changements structurels attendus après la crise ; l'attention portée aux régions rurales dans les programmes de relance ; et les principaux domaines dans lesquels s'offrent des possibilités, ainsi que les obstacles à l'émergence une économie rurale viable et diversifiée.

Séance II : Renouveau des zones dévitalisées et des villes monoindustrielles

L'économie de nombreuses régions rurales repose essentiellement sur une ou deux activités. Malheureusement, l'impact de la crise s'est fait durement sentir sur les secteurs d'activité qui jouent un rôle clé dans l'économie de certaines villes, rendant ces dernières vulnérables en cas de réduction d'activité ou de fermeture. Même dans les économies relativement prospères, les variations locales de l'impact de la crise financière sont centrées sur les villes à secteur d'activité unique. Traditionnellement sensibles à l'alternance de périodes de forte expansion et de récession, les villes à activité unique sont des communautés qui se sont construites autour d'industries utilisant des ressources naturelles et qui sont de plus en plus menacées par l'épuisement de ces ressources et par la disparition des emplois peu qualifiés liée à la mondialisation. Le défi à relever dans la conjoncture économique actuelle est de taille : il s'agit de trouver de nouvelles activités pour ces villes et de réduire au minimum leur dépendance à l'égard des secteurs qui sont les plus vulnérables face à la concurrence mondiale. La présente crise économique a eu pour origine un revirement des conditions de la demande et non l'émergence d'une innovation qui aurait rendu obsolètes certains secteurs existants. Elle ne débouchera donc peut-être pas automatiquement sur de nouvelles possibilités, mais pourrait au contraire affaiblir les processus d'innovation et de renouvellement industriel par ses effets néfastes, notamment en érigeant d'importants obstacles à l'entrée de jeunes entreprises innovantes ou en ralentissant le transfert de savoir. Il importe donc que les décideurs publics, sans méconnaître les méthodes qui ont fait leurs preuves pour rétablir la stabilité des villes tributaires d'une activité unique, adoptent des stratégies flexibles. Les problèmes des villes industrielles ne peuvent pas être résolus uniquement par des politiques d'aide aux chômeurs et de diversification. L'effort doit porter sur l'amélioration de la coopération entre les secteurs public, privé et associatif, et sur des stratégies visant à cerner les forces et les faiblesses, et sur le développement d'une économie fondée sur le savoir.

Au cours de cette séance seront examinés les problèmes auxquels les villes à activité unique sont confrontées et les possibilités qui s'offrent à elles, et les politiques spécifiques qui sont en cours d'élaboration ou déjà appliquées pour surmonter ces difficultés. Les principaux points à examiner seront les suivants : assurer le passage d'une situation de perte d'emplois à une situation d'expansion de l'emploi en améliorant les qualifications pour répondre aux besoins du marché du travail ; gérer le processus de transition en identifiant les forces et les faiblesses ; aider de nouvelles entreprises à s'installer dans les

secteurs émergents ; créer des conditions propices au développement de petites entreprises innovantes ; redynamiser l'économie locale, notamment par la diversification ; renforcer les capacités communautaires ; améliorer les ressources cognitives et les ressources sociales, humaines et institutionnelles ; passer à une économie du savoir et maximiser les avantages des programmes de relance tout en réduisant au minimum le risque de révision en baisse.

Séance III : Tourisme rural : mettre en œuvre des dispositifs « de pointe »

Le tourisme est traditionnellement un des secteurs économiques les plus dynamiques dans le monde. L'activité dans ce secteur s'est cependant gravement ressentie de la crise financière mondiale et, à partir du milieu de 2008, elle a accusé une baisse qui ne s'est pas encore corrigée, comme en témoigne le chômage croissant qui touche les principaux marchés touristiques. Il subsiste une grande incertitude quant à la profondeur et à la durée de la crise financière. Cette situation offre une occasion d'explorer de nouvelles options, de diversifier les produits, de prospecter de nouveaux marchés et de repenser les stratégies à long terme. Dans les régions rurales, le tourisme sert de stratégie de développement en vue d'améliorer le bien-être économique et social. En particulier, le tourisme fondé sur les ressources naturelles et la culture offre de nouvelles possibilités de revenu et d'emploi. C'est ainsi qu'apparaissent de multiples possibilités nouvelles, actives et passives – allant des sports extrêmes aux dégustations de vins et à l'intérêt grandissant des populations urbaines pour de petites excursions en territoire national. Cependant, le tourisme rural est régi par un large éventail de politiques et, en tant que tel, requiert une vaste interaction horizontale et verticale. Par ailleurs, ce secteur est soumis aux intérêts divergents des parties prenantes, allant des résidents locaux (qui ont intérêt à ce que les zones rurales soient préservées), aux gouvernements (qui attachent de l'importance à la croissance économique) et aux touristes ruraux (qui sont dynamiques et dont les types de comportement et les priorités sont très divers), autant de facteurs qui peuvent conduire à des stratégies contradictoires.

Au cours de cette séance, les intervenants examineront les défis que posent les stratégies de tourisme rural et les réponses que les pouvoirs publics y apportent. Les problèmes qui se posent sont les suivants : commercialisation, dégradation des ressources naturelles, concurrence entre sites multiples offrant des activités similaires, nécessité d'une gestion et d'une planification efficaces. Même si la tâche paraît écrasante, les perspectives sont loin d'être sombres ; un certain nombre de gouvernements ont mis en œuvre des stratégies ascendantes pour guider le développement du tourisme rural. On note aussi une évolution dans la planification de cette activité, qui maintenant s'appuie davantage sur des systèmes « sur mesure », construits de façon stratégique et reposant sur les localités, au lieu de la planification ad hoc qui était la règle auparavant.

Séance IV : Réhabiliter les forêts : un potentiel de développement rural fondé sur les forêts

Le secteur de produits forestiers est une source de croissance économique et d'emplois, et une grande part des produits forestiers entre dans les échanges internationaux. Si les avis divergent sur la question de savoir quelle peut être la meilleure contribution de la sylviculture au développement rural, la politique forestière est considérée comme partie intégrante du développement rural. Selon la FAO, la crise économique mondiale pourrait tout à la fois provoquer une contraction de la demande de produits du bois, conduire à une réduction de la production, réduire la disposition à payer pour les services environnementaux et l'investissement dans une gestion durable des ressources forestières, et favoriser l'abattage illicite. Nul ne conteste l'importance des forêts. Elles représentent une source majeure d'énergie renouvelable, de matières premières, de biomasse et de biocarburants de seconde génération. La crise économique offre une importante possibilité de promouvoir une meilleure efficacité dans l'utilisation de l'énergie et de tracer

une nouvelle voie pour la politique forestière. A cet égard, les nouveaux produits du bois et les produits autres que le bois tirés de la forêt ont un grand rôle à jouer. L'on pourrait mettre en œuvre des stratégies privilégiant le bois de construction et à la biomasse pour soutenir une croissance durable, ainsi que des stratégies visant à stopper la désertification. Les forêts sont aussi des sites de développement de nouvelles activités de loisir importantes, telles que le vélo tout terrain, et elles peuvent produire divers aliments locaux. Cependant, le changement climatique représente une menace majeure pour la viabilité à long terme des forêts. Les forêts en bon état, gérées de façon durable, sont de précieux outils pour atténuer et combattre le changement climatique, et c'est pourquoi l'avis des scientifiques doit être pris en compte dans les décisions gouvernementales et les politiques de gestion des forêts. Le concept de forêt modèle, qui consiste à collaborer afin de déterminer les priorités et objectifs locaux qui serviront ensuite à élaborer de nouvelles politiques et pratiques de gestions durable des forêts, et à donner plus de pouvoir aux communautés, n'en est qu'un exemple.

Au cours de cette séance, les intervenants examineront le rôle que les forêts peuvent jouer dans le développement communautaire – les multiples usages de la forêt, la biomasse, la fixation du carbone, l'écotourisme ainsi que les problèmes que pose la gestion des forêts et le potentiel qu'elles recèlent, et les mesures spécifiques mises en place pour résoudre ces problèmes. Les principaux points à examiner seront les suivants : défis et possibilités pour la sylviculture dans le contexte du changement climatique ; adaptation de la gestion des forêts au changement climatique et collaboration intersectorielle et incitations économiques.

Séance V : Nouvelles sources de production et de transmission d'énergie

L'utilisation de diverses formes d'énergie renouvelable se justifie de plus en plus du fait notamment de l'instabilité des prix des énergies classiques, du progrès des technologies des énergies renouvelables, de l'amélioration de la compétitivité-coûts de plusieurs formes possibles d'énergies renouvelables et des préoccupations liées au changement climatique. Les énergies renouvelables, principalement l'énergie éolienne, le biodiesel et les technologies photovoltaïques, représentent aujourd'hui le secteur énergétique qui connaît la croissance la plus rapide. L'action en faveur des économies d'énergie et des nouvelles technologies énergétiques ainsi que les mesures fiscales encouragent les investissements verts ou l'achat de produits écologiques, occupent une place prééminente dans les programmes de redressement. Les énergies renouvelables offrent d'énormes possibilités pour les régions rurales puisque presque toutes les technologies correspondantes sont implantées en zones rurales. L'amélioration de la productivité des ressources naturelles et le développement durable sont des objectifs ruraux important et offrent des possibilités, et l'investissement dans les énergies renouvelables multiplierait les emplois. Les zones rurales sont exceptionnellement bien placées pour ouvrir la voie à un avenir fondé sur les énergies propres et renouvelables. S'il est vrai que la fabrication des équipements de production reste probablement une activité urbaine, la production proprement dite d'électricité se situe dans les régions rurales. Cependant, une grande partie de l'électricité sera transportée vers les zones urbaines et, dans la plupart des pays, le réseau de distribution existant ne s'y prête pas. Il faudra donc sans doute adopter une approche coordonnée du développement qui puisse aider à la fois les villes et les zones rurales.

Au cours de cette séance, les intervenants donneront une vue d'ensemble des possibilités qui s'offrent au secteur des énergies renouvelables et des contraintes à surmonter, ainsi que des problèmes de raccordement des sites de production d'électricité à petite échelle au réseau national. Les principaux points à examiner seront les suivants : aider les petites communautés rurales à exploiter et à utiliser leurs systèmes locaux d'énergies renouvelables et à diriger l'excédent d'électricité vers le réseau de distribution ; accéder aux ressources commercialement viables (déchets, biomasse) ; assurer la disponibilité et la fiabilité des

approvisionnement (en raison de la nature intermittente de certaines sources d'énergie renouvelable, comme le vent) ; gérer les coûts plus élevés, en particulier les coûts en capital, qu'entraîne la production d'énergies renouvelables ; et développer des technologies appropriées.

Séance VI : Repenser la nouvelle démographie des collectivités rurales

L'évolution démographique et les restructurations économiques bouleversent la vie des populations rurales et leurs communautés. Dans les pays de l'OCDE, la population rurale est vieillissante : le nombre de personnes âgées progresse alors que la part des jeunes générations est en recul, d'où des difficultés économiques et sociales. Alors que les régions rurales fournissaient autrefois un flux constant de nouveaux venus dans les villes, le déclin de la natalité et des emplois moins nombreux pour les travailleurs peu qualifiés ont tari cet apport. Dans certains pays, le flux s'est même inversé avec le retour à la campagne des retraités, ce qui entraîne une hausse de la part de la population rurale née sur place. De nombreux pays approchent du point où les zones rurales vont passer d'une situation d'excès de l'offre de main-d'œuvre à une situation d'excès de la demande. Cette évolution s'explique par des changements structurels au niveau du système économique des pays mais aussi par les préférences des citoyens concernant leur lieu d'habitation. Pour que les services continuent d'être assurés sur le long terme au vu du vieillissement de la population, les pouvoirs publics doivent prendre en compte les éléments suivants : trouver des solutions pour homogénéiser des structures de prestation des services morcelées et définir des stratégies relatives au vieillissement qui intègrent des facteurs tels que la prévention des maladies et portent sur l'ensemble de la population plutôt que sur les seules personnes âgées. Le défi pour les pays de l'OCDE est donc de concevoir un système de prestation souple et adaptable pour les collectivités rurales, qui permette d'obtenir des niveaux élevés d'efficacité, de transparence et d'équité, quelle que soit la composition de la population.

Au cours de la séance, les participants offriront un aperçu des problèmes de fond qui se posent en termes de démographie dans les zones rurales, notamment le vieillissement, le départ des jeunes, la place des immigrants, les relations avec les peuples autochtones, les navettes entre domicile et lieu de travail sur de longues distances (allers et retours en avion sur les chantiers de construction et les mines, par exemple), etc. En outre, différents points de vue nationaux seront présentés sur les opportunités qu'offre l'évolution démographique et sur les mesures spécifiques mises en place pour y répondre.

Séance VII : Changements climatiques : implications des politiques en zone rurale

Le changement climatique constitue une préoccupation majeure des pays de l'OCDE, et l'on assiste à une réorientation des politiques en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation énergétique. De fait, la *Réponse stratégique de l'OCDE à la crise* souligne l'importance des investissements en faveur des nouvelles technologies respectueuses de l'environnement, les qualifiant de « nouvelles sources de croissance » qui représenteront des solutions gagnantes, tant pour l'environnement que pour l'économie. Les politiques nationales qui s'attaquent au changement climatique pourraient avoir des conséquences profondes sur les collectivités rurales, en particulier sur l'allocation des ressources. Et pourtant, rares sont les politiques à prendre en compte l'impact du changement climatique sur les zones rurales. L'importance de la viabilité porte autant sur les régions urbaines que sur les régions rurales. De nombreuses zones rurales sont exposées à des risques d'inondation, d'érosion des côtes ou de diminution de l'approvisionnement en eau. En outre, l'économie des zones rurales est souvent excessivement spécialisée dans la production de biens gourmands en énergie et émettant un niveau élevé de gaz à effet de serre. Les régions rurales subissent également des coûts de transport plus importants, aussi l'augmentation des prix des carburants fossiles pèse-t-elle davantage sur les habitants et les entreprises, notamment dans le secteur agricole, l'exploitation minière et diverses activités de transformation. La planification et la gestion du développement rural offrent certains des points d'entrée les plus concrets pour prendre en compte

l'adaptation au changement climatique – les collectivités rurales constituant des « laboratoires vivants » à cet égard. En effet, collectivités et paysages ruraux peuvent fournir des solutions pour réduire et fixer les émissions de gaz à effet de serre. L'efficacité peut être nettement améliorée, mais cela nécessite des investissements nouveaux. Il pourrait en résulter une évolution, entre autres, de l'aménagement du territoire et des normes sur les infrastructures. Des investissements dans les zones rurales, notamment dans la production d'énergies alternatives et le piégeage du carbone, permettraient à la fois de renforcer la sécurité énergétique et de lutter contre des problèmes mondiaux.

Lors de cette séance, nous envisagerons les ajustements auxquels les zones rurales pourraient être confrontées ainsi que les meilleures possibilités d'investissement. Les discussions porteront notamment sur les points suivants : renforcer les capacités d'adaptation dans les zones rurales (stratégies et activités déjà lancées, telles que la gestion durable des ressources naturelles et l'amélioration de l'accès aux marchés) ; encourager la recherche sur le changement climatique, ainsi que l'éducation et le suivi dans ce domaine ; intégrer la lutte contre le changement climatique dans les politiques de développement rural ; fournir une assistance technique et financière aux collectivités rurales afin qu'elles renforcent leurs capacités et la formation de leur main-d'œuvre en vue de mettre en œuvre des stratégies d'adaptation et d'atténuation ; et enfin, participer à l'élaboration des politiques nationales de lutte contre le changement climatique afin que les intérêts des régions rurales soient réellement pris en compte.

Séance VIII : Stratégies de mise en valeur de l'industrie alimentaire locale

Le développement économique local des zones rurales dépend de plus en plus des atouts locaux et de la capacité de proposer des produits ou des services uniques et reflétant ces atouts. Dans cette optique, il est important d'envisager des stratégies permettant de recenser les atouts et de faire les investissements et réinvestissements nécessaires pour que les collectivités locales et les régions puissent les exploiter et encourager l'entrepreneuriat local. Le contexte est propice à des produits alimentaires d'appellation régionale et à des produits destinés à la consommation locale. Dans le premier cas, il est possible de commercialiser à grande échelle des produits régionaux, et dans le second, des liens se créent entre les exploitants locaux et la communauté dans laquelle ils vivent. Les deux permettent de rehausser la valeur ajoutée et peuvent contribuer à la pérennité des exploitations agricoles. Les produits alimentaires locaux sont en train de rapidement remplacer les produits issus de l'agriculture biologique comme moyen d'intégrer les exploitants dans la frange périurbaine et de faire le lien avec les habitants des villes. Les marchés des exploitants locaux permettent les contacts directs et les achats de produits alimentaires, les restaurants proposent des recettes typiques à base de produits locaux, et les appellations régionales sont un moyen d'associer de multiples produits à un terroir particulier. Le système de production alimentaire local est de plus en plus utilisé dans le cadre de la stratégie touristique des régions où les spécialités locales attirent les visiteurs, qui suivent un itinéraire les amenant de producteur en producteur. Par ailleurs, la volonté d'acheter des produits locaux est d'autant plus forte que les gens se préoccupent davantage de leur « empreinte carbone ».

Au cours de la séance, les participants étudieront les possibilités de développement de l'industrie alimentaire locale, à travers des questions telles que les différences entre produits alimentaires locaux et biologiques, l'intégration des produits alimentaires locaux dans les chaînes d'approvisionnement alimentaire nationales et internationales, la place des produits alimentaires locaux dans les stratégies touristiques et leur incidence sur les revenus des agriculteurs et sur la structure des exploitations agricoles.

Séance IX : Les autorités locales face au recul de la capacité budgétaire : mécanismes d'ajustement

La récession a eu de profondes répercussions sur les autorités rurales. Nombre d'entre elles disposent d'un périmètre d'imposition très limité et leurs recettes ont diminué avec la baisse de la valeur des biens immobiliers et la hausse du chômage. En outre, leurs dépenses augmentent à mesure que les niveaux d'administration supérieurs leur transmettent de nouvelles responsabilités. Si la crise économique mondiale a poussé de nombreux pays à renforcer la capacité des autorités locales de faire face à différents problèmes, ce soutien financier a largement bénéficié aux grandes villes. Dans les zones rurales, la demande accrue de services publics de proximité, due à des revenus plus faibles et à un chômage en hausse, complique d'autant plus la tâche des autorités locales. En raison de la récession, les gouvernants des zones rurales doivent faire des choix difficiles entre compression de personnel et réduction des services afin d'équilibrer leurs budgets tout en continuant de financer les services prescrits. Certaines autorités locales ont trouvé des solutions originales pour surmonter ce problème, solutions qui peuvent être utiles à d'autres entités confrontées à des situations analogues.

Au cours de cette séance, les difficultés et les opportunités auxquelles font face les autorités locales seront étudiées. Des mesures nationales, complétées par la flexibilité et l'harmonisation des politiques au niveau local, sont essentielles, l'accent devant être mis sur une coopération plus étroite entre tous les acteurs ainsi que sur une meilleure coordination des politiques. À cela s'ajoute la possibilité de corriger des politiques morcelées et de résoudre les conflits inter/intra-organismes concernant les fonctions et les responsabilités, en vue d'obtenir des stratégies plus équilibrées, qui reflètent les besoins des organismes et exploitent au maximum des ressources limitées.

Séance X : Définir des mesures adaptées pour la politique de développement rural : tour de table entre les délégués

Pour faciliter le dialogue entre les participants et susciter un débat de fond sur les différents thèmes abordés lors de la conférence, les participants seront répartis en petits groupes pendant cette séance. Chaque groupe comprendra un animateur et un participant aux séances précédentes.

Séance XI : Synthèse et pistes de réflexion pour l'avenir : cadre d'action

Qu'avons-nous appris ? Comment progresser et tirer parti de la crise financière pour exploiter tout le potentiel des régions rurales ? Comment instaurer des changements visant à mieux prendre en compte les zones rurales et à tirer parti des possibilités économiques qu'offrent les énergies renouvelables et le changement climatique ? Comment les politiques peuvent-elles contribuer à définir et à mettre en place des cadres adaptés aux caractéristiques et à la dynamique de développement de collectivités rurales différentes tout en prenant en compte les implications de la démographie rurale ? S'agissant des mécanismes d'ajustement et du recul de la capacité budgétaire, qui doit faire quoi et avec quelles ressources ? Lors de la séance finale, les intervenants mettront en lumière certaines questions de fond qui se seront fait jour durant la conférence, et évoqueront des méthodes transposables ailleurs afin de définir la voie à suivre. Les intervenants au cours de cette séance partageront leurs vues et leur expérience sur les sujets étudiés, et surtout, proposeront au moins cinq pistes de réflexion pour l'ensemble des participants et pour les travaux futurs de l'OCDE.

Canada 



Québec 