

## Les clés d'une stratégie européenne pour le développement rural

**MARJORIE JOUEN**

**JUIN 2009**

**Marjorie Jouen** est conseillère auprès de la présidente de l'ADETEF.

Pour *Notre Europe*, elle suit les questions relatives à la politique de Cohésion, les emplois d'initiative locale, le développement rural et l'élargissement de l'Union européenne.

**A**vec le regain de la recherche académique sur la géographie économique et l'avènement des technologies de l'information, les territoires ne cessent de susciter des analyses destinées à réviser les stéréotypes et à affiner la connaissance des dynamiques à l'œuvre. Les zones rurales ne dérogent pas à la règle.

L'OCDE a récemment publié un rapport sur le nouveau paradigme rural qui devrait conduire à cesser de voir les zones rurales à travers le prisme négatif du handicap et du déclin, et à les encourager plutôt à valoriser leurs atouts naturels et culturels. Pour l'Union européenne, le « bilan de santé » de la

PAC, qui vient d'être adopté, a soigneusement évité d'interroger le besoin d'adaptation des mesures de soutien aux activités non-agricoles dans les zones rurales, malgré le profond changement de contexte socio-économique en 2008. Par contre, au même moment, le débat autour du Livre vert sur la cohésion territoriale, future compétence confiée à l'UE par le Traité de Lisbonne, a révélé les difficultés pour les zones rurales de se développer harmonieusement face à des politiques sectorielles peu cohérentes entre elles.

Si elles accueillent un peu moins de 20% de la population, les régions à prédominance rurale<sup>2</sup> couvrent plus de 50% du territoire européen et représentent donc un enjeu majeur, au regard des nouvelles orientations politiques vers le développement durable. Alors que les préparatifs de la révision budgétaire annoncée en 2008-2009 n'en finissent pas d'être repoussés et que tous les intéressés s'attendent à un réexamen approfondi de certaines politiques européennes à cette occasion, cette note analyse les besoins des zones rurales et propose une adaptation de la politique commune et de son administration pour mieux y répondre.

## **1 - Le diagnostic : diversité des situations et des trajectoires rurales**

Le degré de modernisation de l'agriculture, le niveau de richesse économique, la situation géographique et l'ancienneté dans l'UE expliquent la grande diversité qui caractérise aujourd'hui l'Europe rurale. Si les élargissements de 2004 et de 2007 ont fait passer de 1 à 3 à 1 à 5, les écarts de PIB/habitant entre les 10% de régions les plus riches et les 10% de régions les plus pauvres, ce sont entre les régions rurales que les différences sont

<sup>2</sup> Selon la classification OCDE, il s'agit des régions dont plus de 50% de la population vit dans des communes rurales.

les plus grandes. Ces disparités économiques reflètent des réalités particulièrement contrastées et des évolutions récentes pas forcément convergentes. Elles obéissent à des logiques nationales, mais résultent aussi de l'appartenance à certaines grandes régions géographiques ou de caractéristiques physiques propres.

Ainsi, l'emploi agricole a décliné partout au cours des 5 dernières années, passant pour l'UE à 25 de 5,7% à 4,9%, mais il reste élevé dans quelques Etats membres : 32% en Roumanie, plus de 17% en Pologne, 14% en Lituanie et Lettonie, autour de 12% en Grèce et au Portugal. Dans certains cas, l'agriculture structure des filières locales qui sont déterminantes en termes d'emplois, de valeur ajoutée, voire de production d'aménités environnementales et culturelles. Dans d'autres cas, elle influence peu l'économie locale même si elle occupe une surface importante.

Sur le plan économique, les régions rurales ne doivent pas être systématiquement assimilées à des régions en déclin. Bien que seulement 23% des régions à prédominance rurale aient un PIB/habitant supérieur à la moyenne européenne, 43% de ces régions ont vu leur PIB/habitant croître plus vite que la moyenne sur la période 1995-2004.

L'usage agricole des terres diminue partout, à l'exception de l'Europe du Nord, et la demande résidentielle entraîne une artificialisation croissante des surfaces agricoles et naturelles. La pression foncière s'accroît. L'étalement urbain touchant des périmètres de 60 à 80 km autour des villes est en pleine expansion. Certains espaces sont de plus en plus convoités sur les littoraux, en zone de montagne ou le long des fleuves.

La diversité historique des modes de propriété et d'exploitation agricole continue d'influencer la structure de l'emploi agricole, en dépit des transformations des 20 dernières années. Autrement dit, le modèle de l'exploitation agricole familiale, qui prédominait dans l'Europe des 12 dans les

années 80, rend de moins en moins compte de la réalité contemporaine de l'UE à 27. Cette diversité détermine également les modalités d'évolution sociale dans l'industrie agro-alimentaire et dans les autres activités économiques rurales.

Dans certains espaces ruraux d'Europe de l'Ouest, on observe un regain démographique récent ; les liens avec les villes environnantes se renforcent et les attentes des populations en termes de services deviennent plus pointues. Par contre, en Europe centrale et orientale, la population rurale encore nombreuse doit faire face à des défis déjà expérimentés à l'Ouest : émigration vers les villes ou à l'étranger, reconversion et recherche de revenus complémentaires dans le secteur tertiaire (services, tourisme) ou secondaire (artisanat, industrie agro-alimentaire).

De « nouvelles campagnes » se développent, dans lesquelles on observe une pluralité de fonctions, parfois concurrentielles - résidentielle, touristique et « de nature » -, alors que d'autres voient leur fragilité démographique, sociale et environnementale s'accroître.

Au cours des deux dernières décennies, les contraintes pesant sur les finances publiques ont amené les gouvernements nationaux, régionaux et locaux à rationaliser l'organisation des services au public, progressivement ou brutalement, comme dans les pays d'Europe centrale et orientale lors de la transition économique. Ce mouvement a parfois abouti à la suppression des services collectifs dans les zones les plus faiblement peuplées, dans un souci de rentabilité financière ou d'efficacité. Il a aussi conduit à réviser le contenu des politiques publiques, passant d'une approche uniforme du territoire à une approche garantissant l'équité et encourageant le développement rural.

## 2 – De quelles politiques les zones rurales ont-elles besoin ?

A chaque situation correspondent des déséquilibres que les zones rurales ne sont pas toujours capables de compenser par elles-mêmes, d'où la nécessité d'une politique publique correctrice ou incitative. Face aux conséquences de la crise mondiale, l'OCDE reconnaît d'ailleurs implicitement que son analyse est peut-être trop optimiste en postulant la capacité autonome de développement des zones rurales.

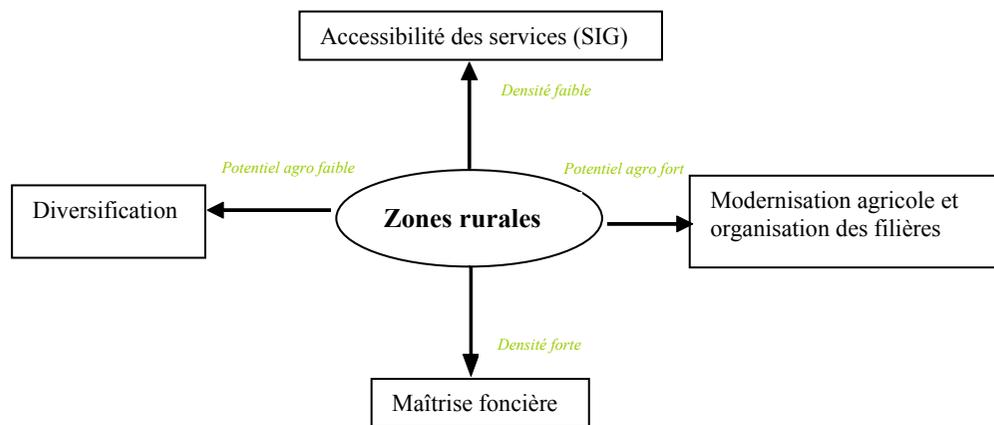
Schématiquement et en tenant compte du poids du passé, on peut caractériser les zones et les régions rurales en fonction de deux principaux facteurs : leur potentiel agronomique et leur densité de population (voir dans le tableau ci-dessous, quelques exemples pour NUTS I et II, un exercice similaire pouvant être effectué pour NUTS III et IV).

Potentiel agronomique / Densité de population	Potentiel agronomique		
	Faible	Moyen	Fort
Faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laponie (FIN)</li> <li>Tyrol (AU)</li> <li>Highland &amp; Islands (UK)</li> <li>Wales (UK)</li> <li>Lubuskie (PL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Auvergne (FR)</li> <li>Castilla y León (ES)</li> <li>West-Ireland (IRL)</li> <li>Limousin (FR)</li> <li>Lettonie (LV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecklenburg-Vorpomen (DE)</li> <li>Champagne-Ardenne (FR)</li> <li>Podlaskie (PL)</li> </ul>
Moyenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puglia (IT)</li> <li>West Midlands (UK)</li> <li>Canaries (ES)</li> <li>Lubelskie (PL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bavière (DE)</li> <li>Emilie-Romagne (IT)</li> <li>South Scotland (UK)</li> <li>Pomorskie (PL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Danemark (DK)</li> <li>East of England (UK)</li> <li>Wielkopolskie (PL)</li> <li>Friseland (NL)</li> </ul>
Forte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Malte (MT)</li> <li>Podkarpackie (PL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>South East (UK)</li> <li>Slaskie (PL)</li> <li>Wallonie (BE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ile de France (FR)</li> </ul>

De cette classification se dégagent les principales tensions auxquelles les zones rurales doivent faire face et le type de politique publique dont elles ont besoin.

Dans les zones à faible potentiel agronomique, l'intervention publique tendra à offrir des débouchés économiques complémentaires à l'agriculture, par une politique de diversification dans l'industrie (sur le modèle des petites industries ou de la transformation forestière, par exemple) ou dans les services (tourisme rural, par exemple). Dans les zones à fort potentiel, il s'agira plutôt d'encourager la modernisation des exploitations, d'améliorer les performances productives et de valoriser des filières et débouchés vers l'industrie alimentaire en soutenant le développement des entreprises, la formation, l'innovation technologique et la recherche.

Pour ce qui est de la densité de population, le rôle de la puissance publique visera, dans les zones dépeuplées, à enrayer un éventuel exode rural en garantissant aux populations des conditions de vie et d'accès aux services équitables avec les populations urbaines. Par contre, dans les zones soumises à une forte pression démographique, les pouvoirs publics devront développer des instruments de maîtrise foncière.



A partir de cette grille de lecture, on voit se dessiner en transversale les quatre dimensions attendues d'une politique de développement rural avec des intensités différentes. La première diagonale correspond à des préoccupations d'usage (protection versus consommation), alors que la seconde traite plutôt de l'orientation économique prépondérante (secteur agricole versus autres activités sur le territoire).

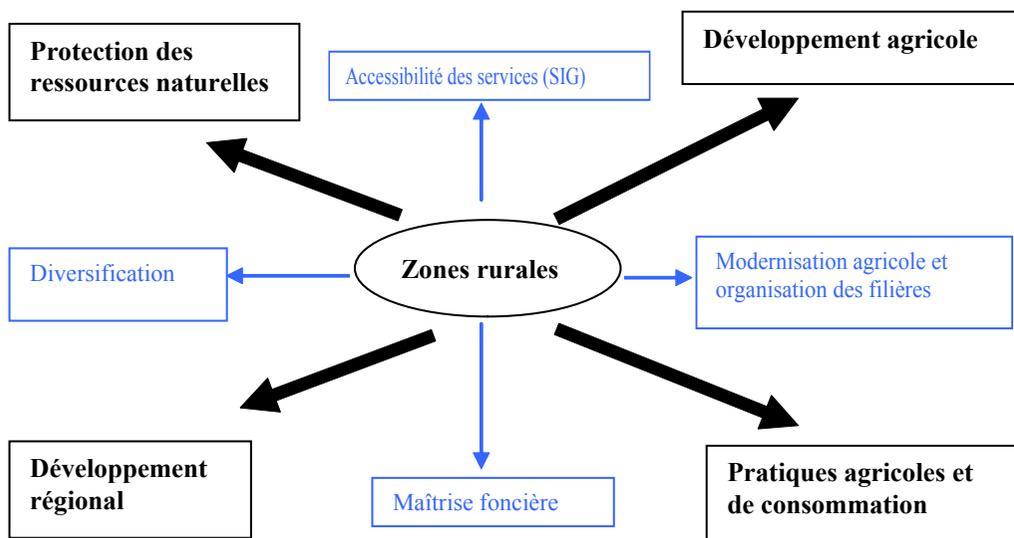
Les zones à faible potentiel agronomique, peu peuplées, souvent fragiles, ont besoin d'une politique majoritairement orientée vers la protection des ressources naturelles. Les zones de montagne en sont l'archétype. Ceci ne signifie pas qu'elles ne nécessitent pas de mesures agricoles, mais qu'elles seront adaptées à la zone, à l'exemple des quotas laitiers spécifiques, et des paiements directs agricoles compensatoires (IcHN - indemnités compensatrices de handicap naturel).

A l'autre extrême, les zones à forte densité de population et fort potentiel agronomique requerront principalement une politique arbitrant entre les usages concurrents du rural et donc centrée sur les pratiques agricoles et les habitudes de consommation – moins intensives et plus respectueuses de l'environnement<sup>2</sup>.

Le long de l'autre diagonale, on retrouvera un besoin plus grand d'une politique à dominante agricole dans les zones à fort potentiel, surtout lorsqu'elles sont peu peuplées. L'agriculture y apparaît souvent comme la seule ou dernière activité économique présente, rendue parfois plus difficile du fait de l'isolement de ceux qui l'exercent et jouant un rôle moteur incontestable pour toutes les autres activités connexes. A l'extrémité inverse, la dimension régionale est essentielle, autrement dit la mise

<sup>2</sup> Il n'est pas étonnant qu'en France les AMAP (associations pour le maintien d'une agriculture paysanne) aient connu en priorité le succès dans la région parisienne (plus d'une centaine sur un total de 1000 environ), suivie par des régions où les lieux de production sont très peuplés, comme Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées et Aquitaine. Le mouvement « slow food » en Italie connaît le même type de succès géographiquement ciblé.

en synergie des différentes activités économiques dans une logique de développement territorial.



Ainsi se profile une myriade de combinaisons possibles, pour autant que l'offre politique comporte les quatre dimensions permettant aux régions ou zones rurales, de clarifier leur stratégie de développement et de choisir les instruments financiers ou réglementaires les plus adaptés.

### 3 – Les carences de l'offre politique européenne pour le développement rural

Face à ces besoins, deux questions se posent immédiatement : l'offre politique de l'Union européenne comprend-elle toutes ces dimensions et tous les instruments adéquats ? La politique de développement rural actuelle permet-elle de les intégrer dans une approche de gouvernance multi-niveaux ?

A la première question on peut assurément répondre non, pour des raisons historiques liées à l'importance de l'agriculture au début des années 60, mais aussi pour des raisons de subsidiarité. En effet, l'Union n'a pas vocation à tout faire et certaines mesures correctrices des déséquilibres subis par les zones rurales seront plus efficaces si elles sont conçues et gérées aux niveaux national ou régional, voire local. L'Union a toutefois une fonction d'orientation, de pédagogie et de stimulation à remplir qui ne doit pas être sous-estimée, comme on l'a vu avec le succès du modèle de développement local endogène de LEADER. De plus, la petite taille des communes, la fragilité de certaines communautés rurales et la faiblesse des capacités économiques ou institutionnelles les poussent trop souvent à se focaliser sur les problèmes de la vie quotidienne et de court terme. Elles ont besoin de pouvoir s'appuyer sur un cadre ou une vision stratégique d'ensemble, tant au niveau national qu'euro-péen, pour concevoir et mettre en œuvre un projet de développement spécifique et innovant.

Par ailleurs, même si on ne la limite pas aux mesures financées par le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural), l'offre politique européenne actuelle présente des lacunes, notamment quant à l'articulation entre agriculture et environnement, d'une part, développement économique et modèle de consommation d'autre part. Schématiquement et en approfondissant le raisonnement de Ph. Perrier-Cornet, quatre conceptions des politiques de développement rural co-existent en Europe : la

première est celle d'un développement agricole élargi - c'est ce qui inspire nettement le 2ème pilier de la PAC actuel où l'essentiel des mesures (80% du FEADER en moyenne) est orienté vers le soutien à la multifonctionnalité agricole et les mesures agri-environnementales ; la deuxième est celle d'un développement local intégré où les problèmes d'action collective y rencontrent des obstacles particuliers – c'est le modèle qu'encourage l'approche LEADER visant à stimuler les projets territoriaux ; la troisième est celle d'une composante du développement régional où l'accent est mis sur les relations villes-campagnes – c'est une approche soutenue de manière marginale dans le cadre de la politique de cohésion et des plans de développement régional ; enfin, la quatrième est celle du développement durable territorial au service de la préservation de l'espace naturel – c'est dans une certaine mesure l'approche promue dans le cadre de Natura 2000, mais aussi celle des Parcs naturels régionaux français.

Si la flexibilité laissée aux Etats membres et aux régions permet de réduire les insatisfactions, elle ne garantit pas la meilleure politique car les montants en jeu ne sont pas comparables et l'intégration est quasiment impossible.

Les débats sur la cohésion territoriale éclairent en partie la réponse à la deuxième question. Ils ont révélé, d'une part, les lacunes de coordination entre les politiques de cohésion et de développement rural agricole (i.e. issue du 2ème pilier) qui se répercutent sur les financements nationaux et régionaux par le biais du cofinancement partenarial. Ils ont montré, d'autre part, l'absence de cohérence des politiques sectorielles ayant un impact majeur sur les zones rurales, notamment les politiques des grandes infrastructures de transport, de communication et d'énergie, de santé, d'éducation, de formation et de recherche.

Les modalités de gestion des fonds européens, si elles ne sont pas seules en cause, peuvent constituer un puissant frein à l'intégration. A quelques

exceptions nationales près (l'Italie, par exemple), les acteurs du développement rural ne parviennent pas à surmonter les obstacles réglementaires et comptables. Au niveau européen, la situation s'est compliquée considérablement par rapport au mode de fonctionnement initial dans lequel l'intégration des fonds structurels était obligatoire pour les zones de l'Objectif 5b. Sans idéaliser le passé, la gouvernance imposée par la Commission européenne avait un pouvoir prescriptif fort pour tous les autres niveaux de compétence.

En fin de compte, l'offre politique européenne, qui pouvait être acceptable dans une Europe à 15 au cours des années 90, s'avère aujourd'hui largement inadaptée à une Europe à 27.

Face à l'insatisfaction exprimée assez largement, un consensus se dessine : la réponse aux multiples enjeux du monde rural réclame la conception et la mise en œuvre de politiques intégrées de développement des territoires ruraux. Cela passe par l'identification dans les différentes politiques, notamment européennes mais aussi nationales et régionales, des composantes rurales qui devront être mises en cohérence afin de servir une stratégie rurale.

La réforme n'est pas très compliquée. Pourtant, à ce stade, la situation paraît bloquée par un faux débat et une vraie peur qui en découle. Le faux débat consiste à se focaliser sur la question de savoir si le soutien au développement rural doit être le fait d'une politique agricole ou d'une politique régionale – comme les tractations budgétaires pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013 en ont fourni la caricature peu glorieuse. L'analyse des besoins des zones rurales effectuée précédemment montre qu'une telle alternative n'a pas de sens, d'une part, parce que ces politiques doivent être l'une et l'autre présentes dans des proportions variables selon les situations concrètes, et adaptées au cas par cas. D'autre part, parce qu'une telle posture politique ou bureaucratique

conduit à occulter totalement les autres dimensions environnementale ou comportementale (des producteurs et des consommateurs) qui sont tout aussi importantes, voire davantage, pour certaines zones rurales. Quant à la peur, elle est provoquée par la menace de l'ouverture de la boîte de Pandore du budget où PAC et politique de cohésion ont partie liée en tant qu'allocataires de 3/5ème du budget européen. Cette ouverture pourrait à nouveau se traduire par le sacrifice des montants octroyés au développement rural et en conséquence des ambitions de cette politique, cyniquement qualifiée par les négociateurs de « variable d'ajustement ».

#### **4 – Conclusion : Une stratégie pour une politique intégrée de développement rural**

Pour sortir de l'impasse, même si la proposition paraît triviale, il faut commencer par régler le problème de la tutelle de cette politique. Pour ce faire, la solution empruntée par la nouvelle politique maritime européenne semble reproductible. En effet, il a été décidé de la rattacher administrativement à l'ex-DG FISH, devenue DG MARE, tout en distinguant clairement les services chargés de la pêche et de la gestion du FEP (Fonds européen pour la pêche), de ceux chargés de la stratégie de mise en œuvre de la politique maritime intégrée. Cette démarche prend acte du fait que la problématique maritime ne se réduit pas au soutien à l'activité de pêche, même si elle est importante, et qu'elle doit intégrer l'environnement, la recherche, l'emploi, les transports, l'énergie, etc.

De même, tout en restant dans le giron de la DG AGRI, le développement rural pourrait très bien intégrer différentes politiques. Il faudrait pour cela séparer les services chargés de la gestion du FEADER de ceux de la mise en œuvre de la stratégie de développement rural, intégrant l'environnement, l'emploi, l'énergie, les transports, le développement régional, la santé des consommateurs, etc. Cette politique pourrait alors montrer la voie à

suivre aux autorités nationales et infra-nationales et, dans une logique de gouvernance multi-niveaux, tenter de prendre en compte simultanément les problématiques relevant du niveau local, comme le contrôle foncier, et celles relevant des politiques nationales et européennes.

#### **Références :**

- Commission européenne, *Rural development in EU, statistical and economic information, Report 2007* (2007)
- Commission européenne, *Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Régions en croissance, Europe en croissance* (2007)
- Commission européenne, *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout* (COM 2008 – 616 Final)
- Commission européenne, Accord politique sur le bilan de santé de la PAC (20/11/08 – Conseil)
- FAO, *The role of agriculture and rural development in revitalizing abandoned/depopulated areas*, Collective Paper edited by D. Barjolle and H. Bravo for the 34th session of the European Commission on agriculture (Riga 7 June 2006)
- M-C Maurel in *Agriculture et ruralité en Europe centrale*, (dir.) Maurel et Lacquement (2007)
- OCDE, *The new rural paradigm: policies and governance* (2006)
- OCDE, *Global crisis, regional responses*, Regional Policy Forum (30 mars 2009)
- Ph. Perrier-Cornet in *Comment affronter à 27 les nouveaux défis de l'agriculture et du développement durable ?* colloque CEFRES-Notre Europe, N Chambon, M Jouen, MC Maurel (2008)